

UNIVERSIDAD DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

**La propiedad de la tierra y su función en el derecho agrario
panameño**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Aurelio Ali Bonilla

DIRECTOR:

Alberto Ballarín Marcial

Madrid, 2015

Rd. 54.282

TE

84

FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE

MADRID.

**"LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y SU FUNCION SOCIAL EN
EL DERECHO AGRARIO PANAMEÑO".**

Tesis Doctoral de AURELIO ALI BONILLA
Dirigida por el Profesor: D. Alberto
Ballarín Marcial.

Madrid, 1968.



BIBLIOTECA
DE DERECHO

I N D I C E

=====

	<u>Pág.</u>
INTRODICCION	1

CAPITULO I.

LA PROPIEDAD Y LA FUNCION SOCIAL DE LA TIERRA EN EL DERECHO AGRARIO PANAMEÑO.

EPOCA COLOMBIANA.....	7
CONSTITUCION DE TUNJA.....	13
CONSTITUCION DE LA GRAN COLOMBIA.....	15
CONSTITUCION DE 1830.....	18
CONSTITUCION DE 1832.....	18
ESTADO FEDERAL.....	20
ORDEN LEGAL.....	25

CAPITULO II.

LA PROPIEDAD EN EL DERECHO AGRARIO PANAMEÑO.

ERA REPUBLICANA.....	52
CONSTITUCION DE 1904.....	57
CONSTITUCION DE 1941.....	62
CONSTITUCION DE 1946.....	72

	<u>Pág.</u>
ORDEN LEGAL.....	83
LEY DEL PATRIMONIO FAMILIAR.....	88
DECRETO número 247 de 21 de Junio de 1948.....	97
DECRETO número 125 de 12 de Julio de 1950.....	98

CAPITULO III.

LA REFORMA AGRARIA EN HISPANOAMERICA.

REFORMA AGRARIA MEXICANA.....	102
REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA.....	108
REFORMA AGRARIA EN CUBA.....	109
REFORMA AGRARIA INTEGRAL EN EL CODIGO PANAMEÑO.....	120
LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN PANAMA...	127
1.- Tierras Estatales.....	128
2.- Tierras de Propiedad Privada.	132
PLENA GARANTIA DE LOS DERECHOS DE LA PROPIEDAD PRIVADA DE LA TIERA.....	133
EXPROPIACION.....	137
PROCEDIMIENTO.....	148
EXPROPIACION DE OBRAS Y MEJORAS.....	149
PAGO.....	149

	<u>Pág.</u>
LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.....	153
LA FUNCION SOCIAL DE LOS CODIGOS.....	160
ECUADOR.....	162
VENEZUELA.....	165
LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN	
EL CODIGO AGRARIO PANAMEÑO.....	174
ABOLICION DEL ACAPARAMIENTO DE TIERRA...	191
USO DE LA TIERRA.....	195
TENENCIA DE LA TIERRA.....	202
EL PATRIMONIO FAMILIAR.....	213
TITULAR DEL PATRIMONIO FAMILIAR.....	214
LA FAMILIA RESPECTO DEL PATRIMONIO FA-	
MILIAR.....	218
EL PATRIMONIO FAMILIAR ES INALIENABLE	
E INEMBARGABLE.....	219
ADJUDICACIONES.....	224
REQUISITOS PARA SER ADJUDICATARIO.....	226
CANCELACION.....	226
CONCLUSIONES.....	230
BIBLIOGRAFIAS.....	247

I N T R O D U C C I O N

Una Reforma Agraria en Panamá había sido una de las viejas aspiraciones de los campesinos arrinconados en pequeñas parcelas ya casi improductivas. La idea de una reforma Agraria había sido inculcada por la publicidad que la revolución cubana había hecho de sus propios cometidos y principios. Para el campesino panameño, inicialmente no fué sino el deslumbramiento que en su mente simple había llegado a las manos del pueblo, entendiendo por pueblo los estratos más bajos de la escala social, es decir, campesinos y obreros. La idea de una reivindicación social campesina, cimentada en una nueva estructura económica, si bien no entencavalmente, engendró un curioso interés en el campesino panameño que lo llevó a la certidumbre de que la tierra debería ser de quien la trabajase. Este, por supuesto, fué el primer grito de los cubanos, aunque luego se transformó en un verdadero desplazamiento de la tierra hacia las manos del Estado, en una versión socialista de la propiedad agraria.

A la propaganda cubana, que llevó sus razones a través de una potente emisora e ilustró al campesino-

acerca de otras supuestas mejores formas de vida, se -
agregó, también incitada por el movimiento cubano, aun
que en dirección ideológica y doctrinal opuesta - la con-
servación de la propiedad privada sobre la tierra -, el
pensamiento kenediano que se consolidó bajo el nombre so-
noro de la Alianza para el progreso. Según esta doctrina
la ayuda a los países subdesarrollados de América estaba
condicionada al esfuerzo económico propio de cada Nación
que solicitaba y necesitaba esa ayuda. En la política -
económica de los Estados debería tener importancia su -
prema la reestructuración de la propiedad de la tierra -
mediante una Reforma agraria que elevará el nivel econó-
mico y social del campesino, a la vez que se acrecentaba
la producción nacional. La Reforma agraria en Panamá, -
lo mismo que en el resto de América, tenía así su raíz -
en dos fuerzas exteriores opuestas, ayudadas por la in-
quietud del campesino con los "ojos más abiertos" en una
insistente solicitud de tierra...

Así fué como en Panamá se promulgó la Ley N°-
37, de 21 de septiembre de 1962, por lo cual se aprobó el
código Agrario de la República. Este código, según muchos
autores es uno de los más completos en orden a las mate-
rias comprendidas. Adolece, sin embargo, del defecto de
haber sido copiado en muchas partes, de otros Códigos -
hispanoamericanos sin habérsele dado un minucioso reajug

te de acuerdo a las circunstancias y factores nacionales, para que lleve a cabo una reivindicación consona con la realidad panameña. E. inclusive, aprobado por una Asamblea compuesta en su mayor parte por Diputados quienes a la vez que formaban parte del Organismo Legislativo, estaban ligados a la industria, al comercio y a las grandes propiedades agrícolas. Intereses económicos fuertes los ataba a los otros elementos del Poder. De esta Asamblea no podía resultar sino un Código mediatizado, como se prueba, por ejemplo, en su concepto de la función social de la propiedad.

El conocimiento de esta realidad me incitó a hacer el consiguiente estudio sobre la " PROPIEDAD Y LA FUNCION SOCIAL DE LA TIERRA EN EL DERECHO AGRARIO PANAMEÑO ", ya que uno de los problemas agrarios ingentes que tendremos que abordar los panameños es, precisamente el del aniquilamiento de los latifundios, mal en nuestro país superior muchas veces al minifundio, por ser la gran propiedad de la tierra fuerte factor de renta y enriquecimiento. Por tanto, de cómo logremos resolver el problema de la redistribución de la tierra depende en mucho la paz y la tranquilidad de la Nación. El método, lo mismo que la ideología que informe cualquier actividad en desarrollo de una política económica estatal, incidirá sobremanera en el curso de los futuros acontecimientos

pues, al grito de ¡ tierra ¡ el campesino nuestro se activa, lucha y pelea, provocando situaciones de vibrante peligrosidad revolucionaria. El ejemplo de otros países cunde y sirve de acicate coadyuvante.

En nuestra tesis doctoral hemos empezado por la época de nuestra independencia de España que coincide con nuestra unión espontánea a Colombia. Ya desde otros lejanos años se notaba la preocupación ciudadana por la propiedad de la tierra y su cultivo. En el período colombiano fueron varias las leyes que se dictaron a ese efecto. En la época francamente republicana, hasta el advenimiento del Código Agrario, los esfuerzos fueron timoratos y aparte de la promulgación de la Ley de Patrimonio Familiar, y del tibio establecimiento de alguna Colonia agrícola, no hubo ningún movimiento que empujara la solución de nuestro subdesarrollo económico en el aspecto que se refiere a la agricultura.

El Código Agrario significa, pues, el único esfuerzo importante; con él se ha buscado, acallar la voz del campesino y hacer frente a las demandas del exterior como contrapartido de una pretendida ayuda económica.

Para el análisis de lo que se refiere a la " Propiedad y su función social " hemos tropezado con la

escases de información nacional. Hasta la fecha son pe-
quisimos, por no decir ninguno, los trabajos que sobre
Derecho agrario panameño se han llevado a cabo. Hemos te-
nido pues, que recurrir a la doctrina de otros países ,
especialmente a las fuentes españolas, que por muchas ra-
zones anotan conceptos de aplicabilidad en nuestro país.
La falta de información nacional panameña. Con ella, pu-
és, nos sometemos al criterio del ilustre jurado que -
conocerá de nuestra tesis...

C A P I T U L O I.

LA PROPIEDAD Y LA FUNCION SOCIAL DE LA
TIERRA EN EL DERECHO AGRARIO PANAMEÑO.

EPOCA COLOMBIANA

Si bien el día 10 de Noviembre de 1821 se proclamó la Independencia de Panamá de España en la Villa de Los Santos, península de Asuero, no fué sino hasta el día 28 de este mismo mes cuando en Panamá, cabecera del Departamento, se fijó definitivamente nuestra Independencia de la Madre Patria para unírnos voluntariamente a Colombia, que en esa época ya había proclamado su independencia con los otros Departamentos y había decretado en una Asamblea Constituyente la integración de una nueva entidad jurídica compuesta por diferentes Estados.

Sin embargo, antes de 1821, el 20 de marzo de 1811, se había aprobado la Constitución de Cundinamarca que sin destruir totalmente los lazos que unían al Rey de España, se inclinaba ya hacia una posición separatista que habría de fructificar en posteriores acontecimientos al viento fuerte de la revolución.

La Constitución de Cundinamarca, que nos sirve de antecedente histórico, en su Artículo Nº 16, comprendido en el Título " De la forma de gobierno y sus bases", había establecido como sagrado el Derecho de propiedad. Dice así el artículo Nº 16 :

"El Gobierno garantiza a todos los ciudadanos

los sagrados derechos de la religión, la propiedad y la libertad".

La garantía del Derecho de propiedad según la Constitución de Cundinamarca, seguía el lineamiento frances de que el Derecho de propiedad era fundamental para la existencia humana por lo que el Estado debía garantizar su permanencia y ejercicio, elevándolo a la categoría de "sagrado".

El artículo N° 17, a continuación, se refiere para lo que a nosotros interesa, no solo a la propiedad en sentido general, sino que manifiesta su preocupación por la agricultura al decir que el gobierno "garantiza a todo ciudadano la libertad perfecta en su agricultura", usando este término, no ya en sentido incluido en la propiedad de los bienes inmuebles rurales, sino medularmente referido a las labores del campo de la labranza de la tierra, en un contenido propio en un concepto independiente, al referirse a las actividades agrícolas.

En esta época ya se notaba en Panamá cierta inquietud separatista por lo que el artículo N° 19 nos dice que nos encontramos con una invitación Constitucional expresa para que Panamá formara parte en la integración de lo que posteriormente se llamaría Estados Unidos de la Gran Colombia.

Los conceptos emitidos en esta Constitución - demuestran que a la vez que una preocupación política, - creación de nuevos Estados, había una preocupación por la enseñanza de aquellas materias que mas engarzaban - en las necesidades inmediatas. Así en lo que se refiere a la Instrucción Pública, el artículo N.º 40 del capítulo sobre la Instrucción Pública, a continuación de la "Forma de Gobierno y sus bases", decía que "Deberá establecerse cuanto antes en la Capital una Sociedad patrió- tica, así para promover y fomentar estos establecimien- tos en ella y en toda la provincia, como para hacer - otre tanto en razón de los ramos de las ciencias, la - agricultura, industria, oficios...etc."

El Derecho de propiedad, en esta Constitu- - ción, siguiendo el patrón de la época, se había definido en el artículo N.º 9 "De los Derechos del Hombre y del - Ciudadano", como "la facultad que tiene el ciudadano de gozar y disponer libremente de sus bienes y rentas, y - del fruto de su ingenio trabajo e industria". Y a conti- nuación el artículo N.º 10 que decía;

"Ninguno puede ser privado de la menor obción de sus bienes sin su consentimiento, sino en - el caso de que la necesidad pública, legítima- mente acreditada, así lo exija, pero aún enton- ces, es bajo la implícita condición de una jus

ta y precisa indemnización".

Estos artículos preconizaban como todos los de la época que se referían a la propiedad, un Derecho de propiedad absolute, reconocido y garantizado por el Estado. Era un derecho ilimitado en la medida en que en esa época se consideraba el valer y la dignidad intrínseca del Hombre.

Sin duda porque entonces se libraba la contienda bélica separatista, no obstante lo sagrado que se consideraba el Derecho de Propiedad, en el Título - XIV - "Disposiciones generales " - Artículo N° 1, nos encontramos con una limitación al Derecho de propiedad, promulgada teniendo en cuenta los intereses nacionales que se defendían en la lucha, y que se sobreponían, - aunque de forma momentánea, a los Derechos individuales reputados de sagrados," El artículo número 1 mencionado, decía así ;

"Toda ley dictada en perjuicio de la libertad, propiedad, seguridad del ciudadano, cuya promulgación se haya hecho en fuerza de una imperiosa necesidad de circunstancias, es esencialmente provisional y sus efectos no deben extenderse por más tiempo que el de un año".

Encontramos ya aquí el concepto de la necesi-

dad pública con categoría de primordial importancia en la vida de los Estados Unidos que recién se encubaban - Y si bien es cierto que el artículo número 4 del Título XLV, se garantizaba "la inviolabilidad de todas las propiedades", también es cierto que se determinaba el sacrificio de esos derechos, aunque en tiempo no muy prolongado, un año, si así lo exigía la necesidad pública aunque sujeto este perjuicio personal a una justa indemnización y a la declaración estatal de que se trataba de una necesidad pública legalmente acreditada.

Tenemos, pues que si la Constitución de Cundinamarca se le sirvió para iniciar en Colombia, y como consecuencia en Panamá, el movimiento de Independencia es inconcuso que sus lineamientos fueron en lo que se refiere al Derecho de propiedad, una especie de paradigma, ya que las Constituciones que le siguieron no hicieron otra cosa que copiar muchos de sus artículos, imbuídos, por otra parte, de los pensamientos filosóficos - jurídicos que a tierras de América había empujado la Revolución francesa.

Así fue como al establecerse la Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, en su Acta de Federación de 27 de Noviembre de 1811, se determinó que las Provincias federadas se reservaban, en el artículo número 7 " en fuerza de sus derechos incommunicables ",

"las protecciones y fomento de la agricultura, artes, ciencias y comercio, y cuanto pueda conducir a su felicidad y prosperidad".

Este Artículo tiene de interés el hecho de que se habla en el de protección y fomento de la agricultura. Y como corolario de este pensamiento tenemos que a continuación, en el Artículo N° 23, se establece que "queda a la generosidad de las provincias de cesión de aquellas tierras baldías que existen dentro de sus límites conocidos y habitados de sus territorios, y que algún día con la naturalización de extranjeros o aumento de la población pudiera producir un fondo considerable al Congreso, pero se reputarán indisputablemente de éste, todas las que hoy se consideran inhabitadas y fuera de los límites conocidos de las mismas provincias, aunque comprendidas bajo la demarcación general del Reyno de sus líneas divisorias con otras potencias y Estados o antiguos Virreinos, tales como los que bañan el alto Amazonas y otros ríos que descargan en el primero, o en el grande Orinoco, y en donde a su tiempo se establecerán nuevas poblaciones que hagan parte de la unión".

Pero la legitimidad de la propiedad de la tierra respecto a los indígenas, viene determinada en el Artículo N° 24, al reconocerlos como tales propietarios, por derecho de origen y antigüedad. Este artículo dice así:

"No por esto se despojarán ni se hará la menor vejación o agravio a las tribus errantes, o naciones de indios bárbaros que se hallen situadas o establecidas dentro de dichos territorios; antes bien se les respetará como legítimos y antiguos propietarios, proporcionándoles el beneficio de la civilización y religión por medio del comercio y de todas aquellas vías suaves que aconseja la razón y dicta la caridad cristiana, y que solo son propias de un país civilizado y culto; a menos que sus hostilidades nos obliguen a otra cosa".

CONSTITUCION DE TUNJA

La Constitución de Tunja de 9 de diciembre de 1821, continuando con la dirección ideológica de la época, garantiza también la propiedad y la cataloga como uno de los derechos "naturales, esenciales e imprescriptibles".

En esta Constitución aparece por primera vez, en lo que respecta a Colombia, como unión de Estados, una definición constitucional del Derecho de propiedad. El Artículo N° 12, del Capítulo I, la define como "el derecho de gozar y disponer libremente de nuestras rentas, - del fruto de nuestro trabajo y de nuestra industria"

Esta definición nos parece deficiente, no solo a la luz de los conceptos actuales de la propiedad, sino también en relación con la definición de la Constitución de Cundinamarca, que no llegó a regir sino perentoriamente y en un territorio reducido, pues, esta incluye cono contenido de la propiedad no solo rentas, el producto del trabajo y de la industria, sino también los bienes - y el producto del ingenio. En relación con los criterios actuales, porque no incluye, como potestad del individuo además del goce y de la disposición, el uso, ni generaliza su contenido en el concepto filosófico-jurídico de "cosa".

Agrega al Artículo N° 14 de la Constitución - de Tunja, que "siendo las propiedades un derecho inviolable y sagrado, ninguno, sin su consentimiento, puede ser privado de la menor porción de ellas, sino en el - caso de que lo exija la necesidad pública legalmente -- acredita y bajo la condición implícita de una justa y precisa indemnización".

Teniendo en cuenta el orden social, como uno de los principios de los cuales descansa la paz, en el Capítulo II, de los Derechos del Ciudadano, nos encontramos con un artículo en el cual se preceptúa el respeto y la conservación de los ciudadanos a la religión y a las propiedades ajenas, pues en "Ella reposa el cultivo de las

tierras, la industria, el comercio, las producciones del trabajo, y todo el orden social"... , puse, agrega el Artículo N° 7, "nadie puede tener libertad, igualdad, seguridad y propiedad en sí mismo, si no respeta a los demás"...

Tenemos aquí a la agricultura como función social, incluida conjuntamente con la religión y la moral; constituyendo principalmente preocupación por parte del Estado. Si tenemos en cuenta que en aquella época la religión y la moral cristiana tenían fuerte y rancio obolen- go, la agricultura al promoverse como una preocupación fundamental del Estado implicaba el convencimiento de que en ella radicaba la felicidad de los pueblos, el incremento de la economía con base en la labor diaria sobre la tierra y concibiendo a la tierra como un factor necesario y de posición privilegiada en favor del Bien Común.

Las Constituciones de Colombia de este período están todas hechas de estos mismos conceptos. La Constitución de Antioquia contemporánea de la de Tunja, de igual momento revolucionario, se refiere a la propiedad en el mismo sentido y con la misma preocupación.

CONSTITUCION DE LA GRAN COLOMBIA

Posteriormente, el 16 de Octubre de 1821, se

había de promulgar la Constitución de la Gran Colombia, por medio de la cual se constituía la unión de los países bolivianos. A esta Unión de países se incorporaría a Panamá el día 28 de Noviembre, después de declarar destruidos los lazos que la ligaban al Poder Español. Y al unirse espontáneamente a la Gran Colombia, que alumbraba -- entonces con la luz de Bolívar, Panamá se sometió a la Constitución ec Colombiana, cuyo Artículo tercero, al -- igual que otros de las Constituciones anteriores, se referían al Derecho de propiedad concibiéndolo como un derecho absoluto, el cual debería ser protegido y garantizado por el Estado. En esto pues, no se nota ninguna evolución. "Es un deber de la Nación - dice- proteger por leyes sabias y equitativas, la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de todos los colombianos".

El Artículo N° 177, Título VIII, de las Disposiciones Generales, a pesar de que garantiza la propiedad, establece un principio de limitación que pone en manos del Poder Legislativo, el que podrá ejercer este derecho cuando la propiedad pueda ser necesaria para aplicarla a usos públicos. El artículo en cuestión dice -- así;

"Ninguno podrá ser privado de la menor porción de la propiedad; ni esta podrá ser aplicada a usos públicos, sin su propio consentimiento, o

el del Cuerpo Legislativo; cuando alguna pública necesidad legalmente comprobada exigiere que la propiedad de algún ciudadano se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe suponerse".

Colombia desde el inicio de su erección como Estado había dado una palpable demostración de inestabilidad política, que para muchos historiadores fué el -- arranque de sus posteriores guerras civiles, de allí el poco después se promulgara un "decreto" que serviría para ampliar y reformar en aquello que se le oponía la Constitución de 16 de Agosto de 1821, Este Derecho serviría de "Ley Constitucional" del Estado hasta el año 1830, cuando se convocaría a una Asamblea General Constituyente. En el Título VI -Disposiciones Generales- Artículo número - 21, se aseguraba, con la jerarquía de las Constituciones anteriores, la inviolabilidad del Derecho de Propiedad, aunque sometiénolo también a las limitaciones que pudieran arguirse en favor del interés público. Dice así el Artículo N° 21:

"Todas las propiedades son igualmente inviolables, y cuando el interés público por una necesidad manifiesta y urgente hiciere forzoso el uso de alguna, siempre será con la calidad de una justa indemnización".

CONSTITUCION DE 1830

En el año 1830, el congreso Nacional Constituyente aprobó una nueva Constitución, cuyo Título XI - De los Derechos civiles y de las Garantías , estipulaba en su Artículo número 146, que "ningún colombiano puede ser privado de su propiedad ni esta aplicada a ningún - uso público, sin su consentimiento. Cuando el interés público legalmente comprobado así lo exige, el propietario recibirá previamente una justa compensación".

CONSTITUCION DE 1832

De igual manera, la Constitución del Estado de Nueva Granada de 1832, que pretendía estabilizar la precaria situación por la que pasaba la unidad nacional, garantizaba la propiedad. En el Artículo número 193- Título X- Disposiciones Generales, establecía que:

"A excepción de las contribuciones establecidas con arreglo a esta Constitución o a las leyes, ningún granadino será privado de la menor porción de su propiedad, ni está aplicada a - ningún uso público sin su propio consentimiento. Cuando alguna pública necesidad, legalmente comprobada, exigiera que la propiedad de al

gún granadino se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse".

Si bien Panamá estuvo unida espontáneamente a la Gran Colombia, primero y al desmembrarse ésta, a Colombia simplemente, en el Istmo hubo siempre un deseo de separarse ardiente y beligerante. De allí que después del conato de independencia promovido por Juan Eligio Alzuru, el 9 de julio de 1831, a Panamá se le dió el Derecho de redactar su propia Constitución. Por lo que el 18 de -- Noviembre de 1840, se proclamó la primera República, con el apoyo de todos los municipios del Istmo, los que delegaron en sus constituyentes, genuina representación popular, los poderes necesarios para estructurar un gobierno republicano, independiente, soberano, democrático y representativo.

La Constitución de 1840, garantiza como las otras el Derecho de Propiedad. El Artículo número 151 -- parece referirse, aunque de manera no muy precisa, a la propiedad de la tierra, con la que se quería garantizar la riqueza y la tranquilidad de los panameños. El Artículo mencionado decía así;

"A excepción de las contribuciones estableci-

das con arreglo a esta Constitución, o a las leyes, ningún istmeño será privado de la menor porción de la propiedad, ni esta aplicada a - ningún uso público sin su propio consentimiento. Cuando alguna pública necesidad legalmente comprobada exigiese que la propiedad de algún istmeño se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse

Los Artículos 154 y 155, parecen reafirmar la tesis de que el artículo mencionado atrás veía principalmente la propiedad de la tierra, ya que estos abundan en conceptos ligados a esta clase de propiedad.

El Artículo 154 dice:

"Es prohibida la fundación de mayorazgos y toda clase de vinculaciones".

El Artículo número 155 dice:

"No habrá en el Estado bienes raíces que tengan la calidad de inalienables".-

ESTADO FEDERAL;

Dice el Dr. Victor Florencia Goytia que las diferencias notorias que existían entre los estatutos de

los diferentes estados que componían la gran Colombia, oscilaban desde el conservatismo ultramontano hasta el radicalismo anacrónico, lo que hizo perder la unidad-- del maltrecho Estado Colombiano. Por ello, ante la influencia de dos conatos panameños, el general Tomás Herrera y el Sr. D. Jose Domingo de Obaldía, se hizo viable un proyecto de erección del Istmo en Estado federado dentro de la Constitución unitaria de Colombia. El plan concebido por el jurisconsulte panameño Dr. Justo Arsesa, tuvo apoyo en el Congreso de Colombia, en el que estimó conveniente la unión de las cuatro provincias -- panameñas en un solo Estado Federal. El Congreso de - 1855 aprobó el proyecto, quedando constituido en este -- año el Estado Soberano de Panamá.

Para lo que a nosotros se refiere, en el capítulo primero I, Artículo número 70 se puede leer:

"Artículo 70.: El Estado garantiza a todos los que pisen su territorio;

4.-La inviolabilidad de la propiedad, esea -- el no poder ser privados de la menor porción de ella sino por vía de contribución. apremio o pena; y mediante una justa indemnización en el caso extraordinario de que halla necesidad de aplicar a algún us/público una propiedad --

particular".

Posteriormente, en la Constitución del 4 de agosto de 1865, en la parte que se refiere a las Garantías Individuales, el Artículo número 2 decía;

El Estado reconoce y garantiza a todos los habitantes y transeuntes.

1...

2...

3...

4...

5.- La propiedad; no pudiendo ser privada de ella sino por pena; o por contribución general con arreglo a las leyes, o cuando por un motivo grave de necesidad pública se disponga judicialmente, conforme a las leyes y previa indemnización. No son expropiables;

1...

2.- Los muebles e inmuebles de cuyo uso especial no se necesite para un servicio público determinado;

3.- Los bienes apropiables de uno o mas individuos exclusivamente, cuando haya posibilidad de extender la expropiación a otros, con lo

cual sea más proporcional el gravamen.

Los dispuestos en este inciso no autoriza para imponer pena de confiscación en ningún caso".-

Esta misma Constitución en la parte que se refiere a los Derechos Individuales, en el Artículo nº 19, hace que el Estado garantice el Derecho de Propiedad, tal como se venía garantizando antes. Así declara :

"Artículo número 19: Son Derechos que el Estado reconoce y garantiza a todo individuo de la especie humana, que se encuentre en su territorio, los siguientes:

Artículo 22.: La propiedad; no pudiendo ser privado de ella sino por pena, o por contribución general, con arreglo a las leyes, o cuando así lo exija algún grave motivo de utilidad pública, judicialmente, declarado, y previa indemnización.

En caso de guerra, la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial.

Parágrafo 1.- Lo dispuesto en este inciso no autoriza para imponer penas de confiscación en ningún -

case.

Parágrafo 2.-: No son espropiables:

2.- Los bienes de cuyo uso especial no se necesita para algún servicio público determinado.

3.-: Los de uno o mas individuos exclusivamente, cuando haya posibilidad de extender la expropiación".

El Artículo número 19 establece una modalidad de la privación de la propiedad que en lo que respecta al derecho constitucional panameño es nueva. Esto, es establecer que por "pena " se puede expropiar. También establece otro principio, cual es el de que se puede espropiar por contribución general, según las leyes. Otro -- principio constitucional que se establece aquí es el de que en caso de guerra, la necesidad de la expropiación -- puede ser declarada por un organo que no sea judicial; -- puede en fin declararla cualquier autoridad, cualquier -- otro organo que tenga autoridad. Es un principio nuevo que disloca la técnica jurídica al poner en manos de -- autoridades no judiciales un punto tan importante como -- el de la expropiación. Sin embargo , podría justificar -- se si acaso, ante una contingencia bélica. Aquí también ante las urgentes necesidades nacionales producidas --

por la guerra, el Derecho de propiedad, sagrado para los constituyentes, tiene que ceder en beneficio de la integridad del territorio....y de la paz.

La Constitución de 26 de Enero de 1873, en su Artículo número 17 se refiere al Derecho de Propiedad en la misma forma en que lo hace la de 1865. No se nota - aquí ninguna innovación, ya que el Artículo fué copiado casi textualmente. Lo mismo sucede con la Constitución de 1875, que nos rigió hasta cuando sobrevino la Independencia de Panamá el día 23 de noviembre de 1903.

ORDEN LEGAL =====

Como hemos visto, en el orden constitucional la propiedad, y dentro de ella la propiedad privada, tuvo la forma y contenido que se había concebido por los - mentores de la revolución francesa, cuya influencia en la esfera americana fué enorme. No obstante en lo que se refiere a Panamá, las Constituciones colombianas y sus -- leyes rigieron en el Itemo, hasta cuando en 1855 se constituyó el Estado de Panamá, con su propia Constitución y leyes. Efectivamente, el Acta Constitucional reformatorio de la Constitución colombiana de 1855 decía así:

"Acto adicional a la Constitución de 27 de febrero que crea el Estado de Panamá".-

Artículo 12....

Artículo 22....

Artículo 30.-: El Estado de Panamá depende de la Nueva Granada en los asuntos que aquí se mencionan:

Artículo 70.-: En lo relativo a las tierras baldías que se reserva la Nación.

Artículo 40.-: Se autoriza al Estado de Panamá a redactar su constitución.

Artículo 110.-: Cédese al Estado de Panamá - 150.000 Hectáreas de las tierras baldías que existan dentro de sus límites, sin comprender las que han debido recibir, conforme a la ley, las cuatro provincias.

Sin embargo, ya antes de la constitución del Estado Federal del Istmo, se había promulgado la ley de 11 de octubre de 1821, que decía así:

"Los resguardos de tierras que poseían los indios en comunidad, o en porciones distribuidas en sus familias, debían repartírselas en pleno dominio, luego que lo permiten las circunstancias. Para verificar esta distribución debían formarse listas de los indígenas y tomarse datos respecto a la extensión de los resguardos.

Mientras se llevaba a cabo, los anturales con-
continuarán poseyendo los resguardos de la ms-
ma manera que antes, y tendrán el pequeño ca-
bildo que les concederían las leyes; pero dolo
para la economía de la comunidad".

El Artículo 2o. decía que para que los indíge-
nas recuperen en todo sus derechos, igualandose a los de-
más ciudadanos y se rijan por las mismas leyes, "conti-
nuarán eximidos per cinco años de pagar contribución ci-
vil con respecto a los resguardos y demás bienes que pe-
sean en cominudad; pero no lo estarán por los que sean -
de su propiedad particular".

"Artículo 3-.- Los resguardos de tierra asig-
nados a los indígenas por las leyes españolas,
y que hasta ahora han poseído en común, o en
porciones distribuídas a sus familias solo pa-
ra su cultivo, según el Reglamento del Liberta
der Presidente, el 20 de mayo de 1820, se les
repartirán en pleno dominio y propiedad, lue-
go que lo permitan las circunstancias y antes
de cumplirse los cinco años de que habla el -
Artículo 20.-"

Artículo 4o.- A cada familia de indígenas, has-
ta ahora tributaries, se asignará de los res-

guardos la parte que le corresponde, según la extensión de estos y número de individuos de que se componga la familia".

Artículo 52.- El gobierno mandará a formar inmediatamente listas muy exactas de los indígenas que en cada pueblo tengan derecho al repartimiento, y tomará informe de la extensión de los resguardos, de las dificultades que ofrezca la división y de los medios de verificarla de los gastos que deban hacerse y de donde deban abonarse".-

Se deduce de lo anterior que , siguiendo lo determinado por las leyes españolas, había en los territorios colombianos tres formas de tenencia de la tierra, respecto de los indígenas: Los resguardos, que poseían los indios en comunidad, es decir, que cultivaban todos los indios en un determinado territorio; las porciones que se habían distribuido particularmente a las diferentes familias, como familias, y las parcelas de propiedad individual, particular. Sobre esta última forma de tenencia de la tierra no se exigía el pago de la contribución civil.

Al parecer, la economía indígena era una cardinal preocupación del legislador colombiano, a tener en -

cuenta la comunidad como unidad protectora. La frase final del Artículo 1º. "solo para la economía de la comunidad", lo indica así;

El propósito de esta Ley no era otro que el de emparejar, igualar, el indio a los demás habitantes del territorio colombiano. De allí que trabaja de desmembrar la posesión comunal de la tierra para asignarle a cada indígena el pleno dominio de una porción de tierra de acuerdo con la superficie territorial de los resguardos en relación con los habitantes. La entrega de la tierra en plena propiedad era preocupación de ese momento.

Dos días después, el 13 de octubre de 1821, se promulgó una nueva ley cuyo tenor era el siguiente:

"Regimen de la República.- Ley de 13 de octubre de 1821".- Artículo 1º.: Podrán enajenarse en lo sucesivo, así en las provincias marítimas como en las del interior, las tierras baldías que no han sido concedida a ninguna persona, o que habiendo sido por composición, han vuelto al dominio de la república, según lo dispuesto en las leyes anteriores".

Artículo 2º.- Se exceptuando esta regla las tierras de comunidad de indios y de los pastos y ejidos de villas y ciudades, sobre que con-

tinuarán observandose las que rigen en particular.

Artículo 38.: Queda, por consiguiente, abolido al método de compasición establecido particularmente por la Instrucción de 15 de Octubre de 1754, y cualesquiera otras leyes para la enajenación de tierras baldías, debiendo esta en lo sucesivo verificarse por los precios y con las formalidades que aquí se detallan.

Artículo 42.: Los indios que se hallen actualmente en posesión de tierras baldías con casas y labranzas en ellas, sin título alguno de propiedad serán preferidos a las ventas siempre que en ocurrencia de otros se allanen a pagar el mismo precio que se ofrece por ellas..

Artículo 52 .- Los que poseyeren tierras baldías de tiempo inmemorial, o al pretexto de una justa prescripción, deberán concurrir, en el término perentorio de un año, a sacar sus títulos de propiedad, debiendo, si no lo hicieron volver al dominio de la República las expresadas tierras aunque estén pobladas y cultivadas.

Artículo 12.: Se creará en la capital de la -

República una oficina de agrimensura general y una particular en cada provincia, en que se registren las propiedades rurales de todos los ciudadanos y extranjeros residentes en las expresadas providias.

Artículo 13.: Dentro de cuatro años contados desde la publicación de la presente ley, todos los ciudadanos y extranjeros residentes en Colombia deberán registrar sus propiedades rurales en las oficinas particulares de cada provincia y de este tiempo ningún Juéz ni Escribano podrá autorizar contratos de compra venta de dichas propiedades si no se acompaña un certificado del Agrimensor de haberlo verificado.

Artículo 1.; Si pasados los cuatro años los propietarios no cumplieren con el registro prevenido, sus tierras si fueren adquiridas por merced o composición se incorporarán al dominio de la República, y si fueren adquiridas por compras sucesivas u otros títulos, el gobierno hará practicar los registros a expensas de los propietarios".

La Ley de 13 de octubre de 1821 tenía como motivo principal el de fomentar la agricultura, tal como -

se proclamaba por medio de la ley anterior, la de 11 de Octubre, protectora de los indios, de la explotación comunitaria, familiar, y particular. De allí que se dispusiera por medio de una ley, para que quedara claro el empeño del gobierno, la venta de las tierras baldías que tenía la Nación. En realidad, se propugnaba la distribución de la tierra. El artículo 1º. es significativo en ese sentido.

El Artículo número 2 no hace otra cosa que reafirmar la política del gobierno de respeto a las comunidades indígenas. así como también mantener en manos de las villas y ciudades las tierras que le eran complementarias para su cometido. El hecho de que se de protección a los pastos da la impresión de que se protegía también la ganadería por medio del apacentamiento colectivo en las villas y ciudades.

El Artículo 4º. establece una regla de prelación en favor de los poseedores de las tierras baldías siempre que en ellas tuvieran su casa y labranzas, Los que estuvieren en situación podían comprar siempre que pagaran el precio que estuviere dispuesto a pagar al mejor postor.

El Artículo 5º obliga a aquellos que pretendieran alegar prescripción a concurrir en el término peren

torio de un año, a sacar sus títulos de propiedad, debiendo, si no lo hicieren, volver al dominio de la República las tierras aunque estuviesen cultivadas o pobladas.

En realidad, este artículo nos parece justo, por que la prescripción no opera automáticamente sino que tiene que alegarse ante los tribunales competentes, antes de que la prescripción sea declarada, en realidad no se protege sino una posesión. Ver artículo 41.- Alberto Ahilera Camacho, - por otra parte- en su Derecho Agrario Colombiano, dice al referirse a este artículo- que la - frase "volvían al dominio de la República" debe entenderse en el sentido de que continuaban en el dominio de la República, dado que no había salido de ella". (1) Para nosotros, en realidad, lo medular no descansa en esta frase, que también pudiera interpretarse en el sentido de que si volvían al dominio, para reintegrarse nuevamente por incumplimiento de disposiciones legales. La - palabra volvían no tiene aquí mayor significado....

Logicamente, de lo que se trataba era de una prescripción, de facilidades a los poseedores de las -- tierras para que adquiriendo la propiedad cuyo dominio

(1) AGUILERA CAMACHO/ Alberto : Derecho Agrario Colombiano. Editorial Terwer Mundo. Mayo 1962 pág.61

nunca había salido de manos de la República. El dominio de la tierra podía conseguirse por prescripción, alegada ante los tribunales, o bien mediante compra hecha en el forma que prescribía la ley, con la prelación otorgada a los poseedores que cultivaban y poblaban esas tierras.

El Artículo 13.- Establece que dentro de los cuatro años contados desde la publicación de la ley, se deberán registrar las propiedades rurales en las oficinas particulares de cada provincia y que ningún juez ni Escribano podría autorizar contratos de venta sin este requisito.

El Artículo 142., estableció una distinción entre los propietarios que habían adquirido por composición o merced y los que habían adquirido por compras sucesivas a otros títulos. Los que habían adquirido por composición o merced, si pasados los cuatro años que prescribía el artículo para el registro y no lo hacían, sus tierras se incorporarían al dominio de la República. Y los que habían adquirido por compras sucesivas y otros títulos, el Gobierno haría practicar los registros a expensas de los propietarios.

La ley, dice Alberto Aguiler Camacho (2), " es

(2) AGUILERA CANACHO, Alberto. obra citada. pág. 63.

tableció un nuevo sistema para disponer de las tierras que ingresaban al territorio dela Nación, la venta. Determiné como mandato imperativo el registro de las tierras y la pérdida del dominio de ellas, para quienes no la hubieran adquirido por merced y composesición, creando una diferenciación jurídica respecto a las formas de adquisición de tierras, dando un privilegio a las adquiridas por compras sucesivas u otros títulos".

Añade el autor mencionado que el sentido de esta disposición no era, otro que el de reconocer como propietario a aquellos que hubieran efectiva y realmente cultivado la tierra. Aclara que "ninguna interpretación podría aplicarse, por mas lata que esta fuera, en el sentido de que quienes no han explotado economicamente los terrenos adquiridos como baldíos, por adjudicación, o a cualquier otro título, pueden considerarse como propietarios legítimos. Pero aceptando en gracia de discusión - que la diferenciación hecha por la ley 11 de octubre en su artículo 14 tuviera un alcance superior al de hacer registrar las propiedades, todos los baldíos adjudicados con posterioridad a esta ley, aún a título de venta, que no se hayan explotado economicamente, no puede afirmarse que sean de propiedad particular".

(3) AGUILERA CAMACHO, Alberto.- Obra citada. pág. 63

La Ley de 10 de Julio de 1824, en su Considerando decía:

Artículo 2º.: Que esta disposición es reclamada por el fomento de la agricultura, industria y comercio, que desde luego prosperarían con la libre circulación de los bienes; y Luego:

DECRETA:

- 1.- Corresponden a la República todos los bienes de mayorazgos, vinculaciones, sustituciones que despues del día de la publicación de esta ley se hallaren sin legitimo poseedor;
- 2.- Quedan extinguidos todos los mayorazgos, vinculaciones, sustituciones que el día de la promulgación de esta Ley existan en Colombia, y de cuyos bienes podrá su actual poseedor disponer libremente, como verdadero propietario;
- 3.- Esta facultad de disponer libremente de los bienes de mayorazgos, vinculaciones, sustituciones, no comprenderá el tercio y mitad del quinto de valor que tengan actualmente dichos bienes, siempre que haya inmediato sucesor presunto nacido o concebido por nacer; pues en este caso, el in-

precisamente en dicho tercio y mitad del quinto;

8.- Es nula toda fundación de capellanías y patronatos de legos que se haga con la cláusula directa o indirecta de no enajenar los bienes en que consista la fundación.

El Artículo 12. establece el retorno al gobierno de los bienes que sujetos a mayorazgos, vinculaciones e sustituciones, se hallaren sin legítimo poseedor al día siguiente de la publicación de la ley. (4).

El Artículo 22. declara extinguidos los mayorazgos, vinculaciones y sustituciones; sin embargo, añade que los poseedores de estas tierras mejoran sus títulos ya que pueden disponer de ellas" como verdaderos propietarios aunque en la realidad no lo fueran.-

Sin embargo, la libertad de disponer de los bienes, Artículo 32, no tenía efecto en relación con los bienes sujetos a la posibilidad de un presunto heredero, na

(4) AGUILERA CAMACHO, Alberto: sostiene el criterio de - que se quería con ellos que las tierras no explotadas revertieran al Estado. Y que, -- igualmente, el registro de la propiedad no tenía otro propósito que el de saber que extensiones de tierras pertenecían al Estado y que extensiones a los particulares. Ob. Cit. pág. 63

cido o concebido, por nacer , quienes tenían derecho al "tercio y mitad del quinto" del valor de los bienes.

Esta disposición, si bien deja a salvo, respetuosamente, parte de los derechos hereditarios, es a todas luces mas - proteccionista de los poseedores actuales , quienes -- seguramente, con su labor diaria sobre la tierra tendrían a producir. Esto demuestra más importancia concedida por el legislador a aquel que trabaja, pero que no tiene -- derechos sobresalientes, que a aquellos que teniendo derechos hereditarios más firmes, simplemente no producen.

El Artículo 8º. seguramente tiene en cuenta la circulación de la riqueza al disponer que es "nula toda fundación de capellanías y patronatos de legos que se haga con la cláusula directa o indirecta de no enajenar los bienes en que consista la fundación".

Por medio de la Ley de 28 de marzo de 1848, el Ejecutivo dispuso en su Artículo único la adjudicación en plena propiedad de diez fanegadas de tierras baldías. El Artículo en cuestión dice así;

"Artículo Unico: Queda facultado el poder Ejecutivo para adjudicar en plena propiedad hasta diez fanegadas de tierras baldías, a orillas de los caminos nacionales, 'bajo la condición de

que allí se habite y cultive el terreno adquirido".

Esta disposición, que puede servir de antecedente a muchas de las posteriores, no solo en nuestro país sino en otros de América, revela algunos criterios que en relación con la propiedad tienen actualmente importancia cardinal.

Primero: Las tierras se dan en plena propiedad

Segundo: La superficie que se da en plena propiedad, parece seguir el criterio que se dice moderno, de la extensión mínima vital familiar. Esto es, diez fanegadas de tierra, lo que pueda ser suficiente para el mantenimiento de una familia.

Tercero: Se prefieren para la adjudicación, e se ordena de manera escueta, los territorios que estén a orilla de los caminos nacionales/.Lo que demuestra que la preocupación incluida en compte de que los productos deben tener fácil acceso al mercado.

Cuarto: Con el propósito de evitar el absentismo, se estipula la condición de que el adjudicarlo tiene el deber de habi--

tar en el lugar y cultivar el terreno que se le dá en propiedad.

No obstante § las bondades de la Ley anteriormente examinada, el Poder Ejecutivo, para cohonestar e legitimar las posesiones anteriores a la ley que antecede determinó por medio de la Ley de 29 de Abril de 1848, que se diera en propiedad a los que la hubieren cultivado, - hasta diez fanegadas de tierra.

"Ley de 29 de Abril de 1848".

Artículo Unico: se autoriza al Poder Ejecutivo para que pueda declarar pertenecientes hasta diez fanegadas de tierras, al granadino que las haya cultivado".

Posteriormente, mediante el Decreto de 6 de Julio de 1848, se estableció lo siguiente:

"Decreto de 6 de Julio de 1848"

Artículo 1º.: El granadino que pretenda la adjudicación de las diez fanegadas de tierras y baldías de que habla el citado decreto (5), - justificará, con una información de cinco testigos contesten, que ha estado poseyendo el terreno y

(5) Se refiere al Decreto de 29 de Abril de 1848.

cultivandole sin contradicción;

Artículo 2º.: Dicha información la solicitará ante juez Letrado del Circuito Judicial, quien la mandará evacuar con citación de los colindantes y demás interesados;

Artículo 3º.: Si al evacuar la información resultase que algún colindante o interesado se presentase contradiciendo como dueño, el Juez, sin embargo, la recibirá, y prevendrá al opositor formalice su acción para que seguido juicio sobre la propiedad, se decida si las tierras son o no baldías:

Artículo 4º.: Si la información se ha obtenido sin contradicción, el interesado ocurrirá con ella al Gobernador de la Provincia en donde estén ubicadas las tierras, y este examinará si se halla conforme a lo prevenido en este Decreto. En caso negativo, se le devolverá expresado los defectos de que adolezca;

Artículo 52.: Ya se que el interesado obtenllanamente la información o bien la santen-cia ejecutoriada de que el terreno es baldío lo acreditará así ante el Gobernadorde la -provincia. optando a las diez fanegadas, y éste se las declarará con especificación de linderos, expidiendole el correspondiente título en papel de sello 50., cuyo documento no causará derechos y será registrado en la Oficina de Registro del Cantón en donde aquellas estén ubicadas".

Pareciera que el Artículo único de la Ley de 29 de Abril de 1848 estableciera una forma de prescribir sin especificar el tiempo de la prescripción, al establecer que por el solo hecho de haberse cultivado la tierra por cualquier granadino, éste puede pedir que se le declare propietario. Sin embargo, establece un límite en cuanto a la cabida que no puede ser mayor de diez fanegadas de tierra. Por otra parte, la Ley se refiere exclusivamente a las tierras baldías (Artículo 30 , de - la Ley de 6 de Julio de 1848).

La preocupación por la agricultura en esta época se nota clatamente en la legislación, que preme--vía toda clase de estímulos para que los ciudadanos se -

dedicasen al cultivo de la tierra, actividad que recibía, conjuntamente con la industria, el comercio, las artes y las ciencias, una merecida protección.

En lo que se refiere específicamente a la República de Panamá, dentro de cuya soberanía estaba la Isla de Coiba - hoy Isla penalfertil y de gran extensión territorial, se promulgó el siguiente decreto:

"Decreto lo. de 4 de Mayo de 1848".

Para erección de un distrito parroquial en Coiba.

Artículo 20.; A los pobladores de este nuevo distrito parroquial se concederán tierras baldías que el Poder Ejecutivo estime conveniente, atendiendo al número de que se componga la familia de cada uno de ellos, y con arreglo a la Ley 7ª, parte 5ª., Tratado lo., de la Recopilación Granadina".

Se nota aquí también aquel criterio de que la extensión territorial debe ser suficiente para que una familia pueda producir su sustento. Es lo que ahora se llama la extensión familiar mínima...

La constante preocupación por la tierra que se cultivara, hizo que se legislara en el sentido de que --

que fuera menos oneroso para los agricultores adquirentes de tierras, el coste de las mismas. Así la ley de 20 de Mayo, dice así:

"Ley de "o de Mayo de 1848, adicional a la 3ª, parte 5ª., Tratado 10., de la Recopilación Granadina, sobre enajenación de tierras baldías.

Decreta:

10.: Los gastos de medición y valúo delas tierras baldías deberá pagarlos en que las denuncie y solicite comprarlas, y su importe se le compensará hasta en una tercera parte del valer en que se vendan. Peño si los gastos de medición y valúo excedieren del -- valer dado a las tierras, entonces la primera postura para el remate: deberá cubrir el importe dedichos gastos, y por lo menos las dos terceras partes del valúo de las tierras.

Artículo 2ª.: Queda derogado al Artículo 11ª de la ley de 17 de Mayo de 1847, parte 5ª , Tratado 1ª, de la Recopilación granadina".

Decreto de 28 de Octubre de 1848:

"Artículo 18.: La Camara de provincia que quiera subastar ante el Poder Ejecutivo la adjudicacion de tierras baldías, instruirá a su personero o agente para que ocurra al Juez de -- Distrito parroquial en donde estarán situadas, pidiendo una informacion de cinco testigos idóneos, para acreditar que dichas tierras son baldías, cual sea su calidad, que su extension no exceda de 25.000 fanegadas, que ellas están comprendidas dentro de los límites de la Provincia? Y que por la ley no están destinadas a - ningún uso público;

Artículo 28.: El Juez recibirá la informacion - haciéndose citar en persona a los colindantes y demás interesados y si evacuada hubiese ocurrirá alguno contradiciendo como dueño el presunto dominio que la Nacion tiene en los baldíos, se le prevendrá formalice su oposicion ante el Juez - competente, para que . seguido el juicio de propiedad por todos sus trámites se decida si las tierras son o no baldías:

Artículo 38.: Ya sea que tenga la informacion justificada sin contradiccion, o bien la sentencia definitiva declarando baldías las tierras que se pretenden, el Personero o Agente de la - Provincia elevará por conducto del Gobernador -

la solicitud documentada al Poder Ejecutivo, -
acompañando además el plano topográfico del terreno, en el que se expresarán y señalarán línderos para su demarcación;

Artículo 42.: Los Gobernadores cuidarán escrupulosamente que los juicios que ocurran sobre tierras baldías, y que el Personero o Agente de la Provincia sea parte, no sufran demora in debida".-

Esta ley como las anteriores, se refiere a las tierras baldías y su adjudicación. Establece un procedimiento para determinar quién tiene derechos sobre ella, si la Nación o los particulares...

Estipula, además, el Artículo 12., que las -
tierras sujetas a adjudicación no pueden tener una extensión mayor de 25.000 fanegadas. Era preocupación del legislador evitar el monopolio de la tierra, de allí que estableciera un límite determinado en la ley.

Se exceptúan de la adjudicación las tierras -
que estuvieran destinadas a un uso público. Esta ley, como muchas otras de la época, hace prevalecer, igual que ahora, el interés social por el particular. Por otra --
parte, apremia a los Agentes o Personeros de la Provincia

para que no haya demora en los trámites necesarios para la adjudicación.

Por Decreto de 16 de junio de 1853, se autoriza, Artículo único, a otorgarles a los militares que hubiesen luchado en la guerra de independencia, ciertas porciones de tierras como recompensa.

El Decreto dice así:

"Artículo único: Se autoriza al Poder Ejecutivo para que pueda disponer hasta de 50.000 fanegadas de tierras baldías, en beneficio de aquellos militares que no han obtenido el número completo de las que le corresponden, y de los demás que no hayan recibido dicha recompensa, con tal de que estén comprendidos en algunas de las leyes anteriores dadas sobre la materia.

El Decreto de 17 de junio de 1853, agregaba - que el beneficio no solo se establecerá en favor de los militares por los servicios prestados, sino también a sus herederos y viudas.

Posteriormente, en el año de 1856, el 2 de Mayo se dictó una nueva ley que reglamentaba también la materia y que decía así:

"Artículo 12; Siempre que en las adjudicaciones de tierras Baldías quede a favor de los interesados algún sobrante en los títulos en virtud de los cuales se haya hecho la adjudicación y que por lo mismo deban ser cancelados, o el Gobernador a quien toque dar cumplimiento a la Resolución del Poder Ejecutivo, expedirá un certificado por el número de hectáreas o metros excedentes.

Artículo 22.: Cuando el expediente respectivo haya sido devuelto a la Secretaría de Hacienda dichos certificados serán convertidos en títulos en debida forma por el Subdirector de Rentas

Artículo 32.: La Subdirección de Rentas anulará los títulos amortizados, describiendo en los libros de su cuenta las correspondientes contrapartidas, por el valor total de los títulos que se hayan tenido presentes para hacer una adjudicación.

La ley de 2 de Mayo de 1856, siguiendo la tendencia a restringir los monopolios, establecía que el excedente de las tierras al compararse con la cabida que registraban los títulos debían ser cancelados. Estas labores las llevaban a cabo los subdirectores de Rentas que

nes hacían las anotaciones del caso y cancelaban los títu los amortizados. Había, pues, un control, por lo menos en la legislación, por medio del cual se le quería poner ce- to al acaparamiento de tierras que en esa época ya era, al parecer, un grave problema económico y político.

En los años siguientes, la situación política de Colombia era casi insuportable. Las luchas encarnadas por el Poder político habían casi estancado el desarrollo agrícola. Al referárse a esta época el Dr. Don Rafael Nuñez, en 1885 Presidente de Colombia, decía en una carta al congreso que en los 22 años anteriores Colombia no había tenido "una época más fértil en asesinatos y matanzas colectivas que ese período de ventidos años transcurridos desde 1863". Y agregaba más adelante que "Las guerras-domésticas no solo han sembrado de cadáveres nuestros - campos, sino que han impedido el regular crecimiento de nuestra agricultura y de nuestra industria, privandoles de los brazos y de la seguridad que han menester" ()

De allí, que en período comprendido entre - 1856 hasta 1903 cuando se declaró Panamá independiente de Colombia, la legislación sobre la propiedad de la tierra, sobre la agricultura en general, fuese exangüe. El em- brecimiento de Panamá era tan lastimero que un gran Colámbiano, Dr. Rufino, en una frase sentencia muy conocida -

llegó a decir que "el que quiere conocer a Panamá que corra porque se acaba".

En ese estado nos sorprendió el día 3 de Noviembre de 1903, cuando en Cabildo abierto se declaró la Separación de Colombia... Se esbozaba una nueva época...

C A P I T U L O I I .

=====

LA PROPIEDAD EN EL DERECHO AGRARIO PA-
NAMEÑO.

ERA REPUBLICANA.-

Antecedentes administrativos:

"La guerra de los mil días", librada entre liberales y conservadores que se disputaban el Poder en Colombia, llegó también al Istmo como una consecuencia de nuestra ligazón política con aquel país. Y como secuela de esos días violentos, los campos panameños fueron devastados, la ganadería totalmente consumida y honda depresión económica fué la característica de aquellos días infaustos. Todo había sido devorado por los ejércitos que se peleaban "ojo por ojo" cada pulgada de terreno. En esas condiciones se proclamó la Independencia, Y si la Junta de Gobierno provisional en su mensaje del 15 de enero de 1904 a la Asamblea Nacional Constituyente omitió citar expresamente a la agricultura, esto no quiere decir que los Mandatarios de entonces no tuvieran en mente la primordial importancia que para la economía nacional tenía la agricultura. Es de suponer, entonces, que al mencionar el comercio y la industria implicaran en esta última las industrias rurales, especialmente el cultivo de la tierra y la cría de animales. Ciertas disposiciones promulgadas inmediatamente después de iniciada la era republicana, son prueba clara de la preocupación que se experimentó desde el principio por las cuestiones agrícolas.

Casi desde el comienzo se designó un funcionario para que atendiera todos los asuntos que tuvieran relación con la agricultura. En el transcurso de los años su despacho tuvo mayor ~~menor~~ importancia, según el interés - que por materias tenían sucesivamente las administraciones, variando desde un mero escritorio, hasta una sección con varios empleados atendiendo los problemas que se suscitaban. En veinte años, sin embargo, no llegó a pasar de una modesta oficina que a veces reparaba semillas, a veces trataba de combatir las plagas que azotaban los cultivos y en circunstancias favorables publicaba un boletín agrícola. Esta oficina siempre estuvo cobijada dentro de la Secretaría de Fomento, que más tarde recibió la designación de Secretaría de Fomento y Obras Públicas.

Las funciones gubernativas adquirieron en el campo del desarrollo agropecuario rango de Cartera de Estado, por lo menos como simple formalismo, cuando la Ley 69 de 1924 creó la Secretaría de Agricultura y Obras Públicas, en la cual se estableció luego un departamento - seccional de agricultura, mediante la ley 42 de 1925. Tres años después esta medida fue retificada por la ley 92 de 1928, que dividió la Secretaría de Agricultura y Obras Públicas en seis departamentos, entre ellos el de Agricultura e industria.

Es posible que por motivos predominantemente -

economicos, en 1929 se hizo necesario adscribir al Subsecretario de Agricultura y Obras Públicas las funciones de Director del Departamento de Agricultura e Industrias, lo que se dispuso por Decreto número 44 del mes de junio de ese mismo año.

La crisis económica que había azotado al mundo y que se acentuó en grado desastroso después de 1930, hizo volver los ojos de nuestros gobernantes con renovado interés hacia la explotación de la tierra y de los recursos naturales conexos. En su Memoria a la Legislatura de ese año, el Secretario del ramo indicó las conveniencias de instituir secciones especiales de ganadería y agricultura, a fin de prestar mayor atención y de fomentar más efectivamente estas dos líneas de producción. Reflejo de ese mismo deseo de impulsar las labores agrícolas, fué la separación de funciones que de nuevo se hizo en febrero de 1931, relevando al Secretario de la responsabilidad directa del Departamento de Agricultura e Industrias cuya Jefatura fué restablecida.

La administración pública que se inició en 1932 acogió con mayor determinación el deber de la necesidad de estimular los recursos agropecuarios de la Nación. Con ese proposito estableció con más autoridad y más atribuciones un cargo especial de Director del Departamento de

Agricultura, asistido por una caracterizada Junta Asesora compuesta por el Secretario de Agricultura y Obras públicas, como Presidente de ella; el Controlador General de la República; el Gerente del Banco Nacional; el Ingeniero Jefe de la Junta Nacional de Caminos y el Presidente de la Sociedad de Agricultores e Industriales de Panamá. Esta Junta a pesar de que no denotaba un sentido de especialización, por lo menos en el criterio de la época integraba aquellas actividades que en cualquier forma estuvieran ligadas a las actividades económico-agrícolas. Si bien es cierto que la no especialización de las funciones ha sido en muchas de nuestras administraciones uno de los errores que más ha estancado la economía del país, fué, sin embargo, en esta época cuando empezaron a sentirse los efectos prácticos de la gestión administrativa en beneficio de la agricultura y a obtenerse algunos resultados prácticos en este campo.

La Asamblea Nacional de 1936 legalizó en sus primeras sesiones cierta redistribución de las funciones del Poder Ejecutivo, en virtud de lo cual el Departamento de Agricultura pasó a formar parte del Despacho de Instrucción pública, que recibió el nombre de Secretaría de Educación y Agricultura. Sirvió de fundamento a esta disposición el concepto de que la gestión de gobierno para encauzar el desenvolvimiento agrícola y pecuario por sen-

das de solido progreso tiene que se de caracter educativo.

No demoré mucho tiempo la coordinación de las actividades agrícolas- educativas. Y como consecuencia del interés siempre creciente de darle mayor beligerancia a las fuentes de la producción agrícola, a los recursos económicos, se decidió elevar la rama administrativa encargada de estos aspectos, a la categoría de Despacho independiente en el Gabinete de Gobierno, Fue así como en virtud de la Ley 58 de 1940 quedó organizado el Poder Ejecutivo en seis secretarías de Estado, una de las cuales fue la Secretaría de Agricultura y Comercio. En desarrollo de esa Ley, el decreto número 120 de 19 de Octubre de 1940 - dividió la nueva Secretaría en varias secciones, figurando entre estas la de Agricultura e Industrias Agrícolas.

La Constitución de 1941 convirtió a los Secretarios del Estado en Ministros, por consiguiente, la Secretaría de Agricultura y Comercio vino a ser el Ministerio de Agricultura y Comercio, de acuerdo con la ley 84 de 1941.

Mediante el Decreto número 155 de 10 de septiembre de 1941, el ministerio de Gobierno y Justicia repartió los negocios administrativos entre los diferentes Ministerios, correspondiendo al de Agricultura y Comercio

dos Secretarías, la segunda de las cuales tenía subordinadas siete secciones, entre ellas la de Agricultura e Industrias Agrícolas.

Al extinguirse la corta existencia del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industrias pasó a constuir con las dependencias relativas a la agricultura y al comercio, el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria, denominación que conserva hoy.

CONSTITUCION DE 1904 =====

En el orden constitucional la propiedad, que comprende también la propiedad sobre las tierras de cultivo, sigue los mismos lineamientos ideológicos que la informaron en las Constituciones de la República de Colombia cuyos preceptos fueron prácticamente copiados en su mayor parte.

Efectivamente, después de haber sido convocada una Asamblea Nacional Constituyente, se redactó la Constitución de la República de Panamá que fué promulgada el 15 de Febrero de 1904, la que protegía la propiedad considerándola como una de los derechos inviolables e individuales.

Esta Constitución teniendo en cuenta el progre

so ancional que tiene como uno de sus factores el tráfico y la circulación de bienes raíces, establece en su artículo 39 el principio de que "no habrá bienes raíces que no sean de libre enajenación, ni obligaciones irremediables"

En cuanto a la propiedad privada se incluyó el artículo 42 que la protege y cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 42.- Nadie podrá ser privado de su propiedad, ni es todo ni en parte, sino en virtud de pena o de contribución general con arreglo a las leyes".

"Per graves motivos de utilidad pública de -
finidos por el legislador, podrá haber lugar a la enajenación forzosa de bienes o derechos, mediante mandamiento judicial, pero el pago de su valor declarado se hará antes de desposeer al dueño".

Este artículo contiene algunos principios constitucionales importantes. Además de que, como los anteriores, proclama que nadie puede ser privado de su propiedad, ni en todo ni en parte, sino en virtud de pena o contribución general, con arreglo a las leyes, establece que los motivos de "utilidad pública", necesarios para dar paso a la enajenación forzosa, deben ser "definidos por el Legislador". Este principio ofrece dos soluciones. Primero: que

los legisladores determinen antes lo que puede ser "utilidad pública", o que una determinada solución sea concebida, en el momento, por el legislador como utilidad -- pública. En segundo lugar, tenemos que una vez definida una situación como afectante del interés público es necesario que hay un mandamiento judicial que declare que la enajenación es precedente para que esta pueda llevarse a cabo. El pago del valor declarado por el Organo Judicial deberá hacerse antes de desposeer al dueño del bien de que se trata.

No obstante, el Constituyente además que de trababa de proteger la propiedad privada, sagrada e inviolable, tenía en cuenta también el interés público de allí esa excepción. Sin embargo, el mecanismo el procedimiento judicial, era tan complicado y prolongado sobre todo por ser reglas constitucionales, lo cierto es que es tos principios no funcionaron nunca y menos en relacion con los problemas de las tierras agrícolas.

Es posible que teniendo en cuenta el espíritu de la Constitución la intención del constituyente de 1904 y tomando en cuenta el avance de los problemas economico-sociales, en el año de 1954, el Dr. José Dolores Mescote uno de nuestros grandes constitucionalistas, proclamará para los derechos individuales, la sustancia social que exigían los tiempos.

Estimaba el Dr. Moscote en uno de sus trabajos monográficos (1) que después de reflexionar sobre la situación nacional panameña, se debió de adaptar lo que él llamó un nuevo artículo, que se refería específicamente al campesino. El artículo aconsejado por el Dr. Moscote decía así:

"El Estado debe proteger al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos; saneamiento de las poblaciones; crédito agrícola; indemnización por pérdidas de cosechas; cooperativas de producción escuelas prácticas de agricultura y - granjas de experimentación".

Más adelante, en su artículo 18, el Dr. Moscote recomienda otra reforma constitucional, que sigue ya en forma más precisa el criterio de la función social de la tierra.

"Artículo 18: La propiedad es un derecho de la persona humana, a la vez que una función social que impone deberes. No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes. La propiedad de-

(1) MOSCOTE, Jose Colores: Orientaciones hacia la reforma constitucional. Imp. Nal., 1934, pág. 16.

una persona podrá ser transformada mediante la enajenación forzosa por causa de utilidad social, definida por la ley, y previa una justa indemnización.

La propiedad estará sujeta a las cargas de deberes que las leyes le impongan en beneficio de la comunidad.

Las aplicaciones de la enajenación forzosa - por causa de utilidad social se regulará de modo que la sociedad reciba equitativa indemnización por los incrementos del valor de la propiedad enajenada que se haya producido independientemente del esfuerzo del propietario"

Si bien los principios que trataba de introducir en la Constitución de 1904 el Dr. Moscote, no llegaron a deslizarse sus estudios dieron frutos más tarde en la Ley de Patrimonio Familiar, estructura según el patrón establecido por el Dr. Moscote, sabido, es además, que su pensamiento fué impulsor de otras reformas posteriores.

Por último, para confirmar la prepotencia de los principios constitucionales que se habían establecido en relación con los derechos individuales, el Artículo 48 de la Constitución de 1904 ordenaba:

"Es prohibido a la Asamblea Nacional dictar - las leyes que disminuyan, restrinjan o adulteren cualquiera de los derechos individuales - consignados en el presente Título, sin reforma previa de la Constitución, salvo las excepciones que establece".

Y para proteger la soberanía la Constitución de 1904, finalmente, proclamó lo siguiente:

"Artículo 118: No será transferible en el República la propiedad raíz a gobiernos extranjeros, salvo lo estipulado en tratados públicos

CONSTITUCION DE 1941.-

Viciada o no, como se ha querido impugnar, la Constitución de 1941 (2), lo cierto es que este estatuto constitucional rigió nuestra vida republicana hasta 1946 cuando otra " Asamblea Constituyente" nos entregó otra - Constitución.

En la Constitución de 1941, se incluye el principio de que la Nación tiene el dominio eminente sobre todo el territorio que la constituye. Este contexto fue erigido

(2) GOYTIA, Víctor F.: Const. de Panamá. pág. 558. Edic. Cul. Hispanica. 1954

ticado por varios juristicas panameños en la misma época de su promulgación. El Artículo en cuestión reza así:

"Artículo 7.: La Nación tiene el derecho de de
minio eninente sobre todo el territorio que la
constituye, incluyendo las aguas territoriales
el suelo y el subsuelo, y sobre todos los bie-
nes que se encuentren dentro de el".

A la Constitución de 1941 se le ha criticado de ser de corte en que los gobernantes de turno no escatimaban esfuerzo para demostrar simpatía por el ideario fascista. En los artículos de la Constitución de 1941, no solo se encuentran preceptos demostrativos de la preponencia estatal, casi sin equilibrio entre el Estado y el individuo, sino también artículos que significaban una verdadera discriminación racial.

El Artículo 72, en su expresión "dominio eminente" parece significar el dominio superior del soberano sobre los bienes situados dentro desu territorio per virtud del cual se tiene la facultad de apropiarse dequalquie parte de ellos teniendo en cuenta más los fines del Estado que el desequilibrio que pudieran preveocar entre los individuos, a veces abusivas medidas de gobierno. La frase dominio eminente se puede interpretar en el sentido de derecho de expropiación con todas las ventajas para el Es

tado que conserva este dominio y que puede ejercer con-
toda libertad.

Al estudiar este artículo el Dr. Ricardo L. -
Alfaro, Ex- Magistrado de la Corte Internacional de la --
Haya, nos dice que "el uso de la frase es viciosa porque
no cabe el derecho de expropiación en el espacio atmosférico
libre, que es un bien de dominio público que , ende;
no necesita ni puede ser expropiado".

Añade el Dr. Alfaro que este artículo por su
colocación parece sustituir al artículo 52, de la Consti-
tución de 1904 que establecía que " El territorio con los
bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la -
Nación", que implicaba un derecho de propiedad originario
del Estado.(3)

El Artículo 47, por otra parte, garantizaba -
que en la misma medida, más o menos, la propiedad privada,
que la Constitución de 1904, agregando, sin embargo, que
la propiedad privada implica obligaciones por razón de la
función social que debe llenar. Estas funciones no están
enumeradas en la Constitución de 1941, tampoco en la de -
1904, por lo que es de difícil apreciación.

(3) ALFARO, R. J.- Cita del Dr. Goytía en ob. cit. pág.
610.

La Constitución de 1941, se refería a la propiedad privada en los siguientes términos:

"Artículo 47: SE garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, las cuales no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Cuando de la aplicación de una Ley expedida - por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares por la necesidad de la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social".

La propiedad privada implica obligaciones por razón de la función social que debe llenar".

El Dr. Víctor Florencio Goytía no encuentra que entre los dos artículos, el 47 de la Constitución de 1941 y el 42 de 1904, haya adelanto notorio. Dice el Dr. Goytía que "La función social (1941) y la utilidad pública (1904) expresan aproximadamente la misma idea. No obstante, el cambio de frases se le ha dado una desmedida importancia".

"Si la Constitución de 1941 y la posterior de 1946 determinan taxativamente los casos en que la propiedad privada debe cumplir la función social, aparte de la enajenación forzosa por graves motivos de utilidad pública y aparte también de la privación total o parcial de ella, en virtud de contribución general o de pena, se justificará entonces la creencia de que estos instrumentos - representan algún avance respecto de la concepción clásica de 1904" (4).

El Dr. Goytía parece identificar los dos términos "función social" y "utilidad Pública", que en la doctrina han sido más o menos considerados como fundamentalmente diferentes. La misma diferenciación de conceptos la encontramos nosotros claramente espuesta en la Constitución de 1941, al referirse dis-yuntivamente a la "utilidad pública" o "interés social", igual que lo hace la Constitución del 1946.

El error de identificar los dos términos "función social" y "utilidad pública" deviene del hecho de - que los bienes enajenados sirven o satisfacen necesidades sociales, necesidades públicas. Así, al profesor Alberto Ballarín Marcial nos dice que "La función social de la -

(4) GOYTIA, Victor D. Ob. cit. pág 623.

propiedad se concreta hoy, esencialmente, en que la finca deja de ser inmediatamente goce y beneficio puramente individual para entrar al servidío de los interesados generales, de la producción y delas nuevas exigencias sociales, de acuerdo con la naturaleza de cosa importante, desde el punto de vista económico- social, que se le asigna a la tierra" (5).

Agustín Besave Jr., a su vez al referirse a la expropiación, expresa que "Un elemento esencial de la facultad de expropiar, está constituido pr el concepto de utilidad pública. La utilidad es atribuible a todos aquellos bienes que son capaces de satisfacer nuestras necesidades; por eso el sentir de Fernandez del Castillo, para que haya necesidad pública se requirieran los siguientes elementos:

- 1.- Una necesidad pública que deba ser satisfecha.
- 2.- Un objeto considerado capaz de satisfacer esa necesidad. Y
- 3.- El posible destino en concreto del objeto de la satisfacción de esa necesidad" (6).

(5) BALLARIN, M. Alberto/ Dcho. Agrario. pág. 307 edit.

Revista Dcho. privado 1955

(6) BESAVE, Agustín Jr. Concrpyo Jurídico de la Expropiación. Edic. Porrúa. 1946. pág.68

En realidad, siguiendo a Emilio Lamo Espinosa (7) la diferencia no estriba en el hecho de que el bien satisfaga necesidades públicas, sociales, sino en la adscripción del bien enajenado a una tercera persona que en el caso de la función social, tendrá el deber de hacerlo producir optimamente. Lamo de Espinosa nos dice al referirse al problema español que " en el supuesto del expropiación por utilidad pública normalmente , al bien expropiado pasa a ser de dominio público, y, por el contrario, en el caso de interés social por causa de colonización, la tierra pasa a través del Instituto Nacional de Colonización al dominio de un tercero ". Se entiende en este caso que pasa directamente al dominio de un tercero ---- quien adquiere a su vez la obligación de hacerlo producir para satisfacer no solo las necesidades individuales, sino también las de la sociedad que es a fin de cuentas la destinataria de los esfuerzos del propietario...

Desde el punto de vista de estas doctrinas es indudable que hay una identificación final, cual es la de satisfacer necesidades públicas, sociales, pero existe la diferencia de que el bien pasa de las manos de los pro

(7) LAMO de E. Emilio.- Rev. Agrosocial número 10 pg. 9

ticulares o del Estado, en el caso de la función social, a las de un tercero que lo explotará de acuerdo con las medidas estatales establecidas como fundamentos de una política económica. Sin embargo, no se trata solo de una simple explotación sino que esta explotación debe hacerse teniendo en cuenta el hecho de que la propiedad debe cumplir su cometido en el ejercicio de su función. De allí que el tercero que ha adquirido la propiedad tenga el deber ineludible de procurar un trabajo fecundo, un acrecentamiento de la producción en todas sus fases.

En este sentido, indudablemente, el artículo 47 de la Constitución del 1941 significa un avance en relación con el número 42 de la de 1904; avance impuesto por las necesidades que habían nacido al calor de la contienda mundial que se desarrollaba en aquellos momentos. El cultivo de la tierra, por ejemplo, para procurar alimentación era de incuestionable importancia.

Por otra parte, el concepto doctrinal que acabamos de exponer tiene su respuesta en las partes finales del Artículo 47 en donde se dice que "cuando resultaren -- en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida en la misma Ley el interés privado deberá ceder al interés público o social".

Y añade luego que : "La propiedad privada impli

ca obligaciones por razón de la función social que debe llenar"...

El Artículo 48 de la Constitución del 1941 expone el consabido principio de la indemnización en casos de expropiación. Sin embargo, en el parrafo 2º establece una excepción al expresar que la indemnización puede no ser previa en casos de "emergencia". Dice así el Artículo 48;

"Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial y justa indemnización previa".

"En caso de guerra, grave perturbación del orden público epidemias desastres o calamidades y otros casos de emergencia que exijan medidas rápidas la expropiación u ocupación podrá ser decretada por el Poder Ejecutivo y podrá no ser previa la indemnización. Cuando fuere factible la devolución del objeto ocupado la ocupación será temporal y solo por el tiempo que existan las circunstancias que la motivaron".

"El Estado será siempre responsable por toda expropiación que así lleve a cabo el Poder Ejecutivo o por los daños y perjuicios causados por la ocupación y pagará su valor dentro de un término no mayor de cinco años".

Este artículo es orientador y propulser de nuevas situaciones jurídicas, que en principio podrían ser suficientes para la expropiación de la tierra con el fin de hacerla producir socialmente.

Así tenemos:

1.- Que parte de los ejemplos según los cuales es posible la expropiación, tenemos la regla que puede interpretarse ampliamente incluída en el Artículo 48 cuando dice " y otros casos de emergencia que exijan medidas rápidas"...

Si se tiene en cuenta que actualmente los problemas alimenticios son preocupaciones graves de los Estados, ya que la tierra se cultiva deficientemente, se puede colegir que por este motivo la expropiación sin indemnización previa es factible y constitucional.

2.- En estos casos urgentes la expropiación no tiene que ser sentenciada por el Órgano Judicial, sino que puede- y esto es importante por la rapidez del resultado- ser decretada por el Poder Ejecutivo.

3.- No sólo se refiere el Artículo 48 a los casos de expropiación sino también a los de ocupa

ción con la posibilidad de devolver el bien - así ocupado en el plazo que indiquen las circunstancias.

Este Artículo no olvida, por otra parte, lo relacionado con la indemnización que puede realizarse en un plazo no mayor a cinco años, con tados seguramente a partir del momento en que quede legalmente realizada la expropiación.

CONSTITUCION DE 1946
=====

A la Constitución de 1946 se le cataloga en los medios jurídicos panameños como una Constitución progresista. Recoge principios de esencia social, muchos de los cuales hasta la fecha han sido de difícil explicación, ya que fueron el resultado de enormes presiones populares movimientos nacidos en las aulas universitarias y prehija dos en algunos casos por algunos políticos con una mentalidad un tanto progresista. Han sido de difícil explicación porque el Poder político no siempre ha estado en - menos de dirigentes populares, con mentalidad social bene factora que puedan hacer funcionar con mayor justicia los principios establecidos en la Constitución. El poder poíti co en manos de lo que se ha llamado con frecuencia la eli garquía crilla-terratenientes industriales y comercian--

tes- forzosamente, por simple defensa del estatu quo que le reporta angentes beneficios, ha producido, en el devenir de los años, un falseamiento de los postulados constitucionales. No es frecuente que los dirigentes que pertenecen a las "clases altas" accedan a disminuir sus ganancias en bien de la gran masa desposeída, pues, la situación actual significa la continuidad en el acrecentamiento de sus ganancias, de su particular y gozosa manera de vivir. Esta holgura económica mermaría mucho si se realizara una mejor distribución de la riqueza. No obstante, pues la pasividad con que estos principios han sido puestos en marcha, ellos esta ahí, constitucionalmente promulgados, esperando solo que hay alguien que los haga posibles en la realidad.

Esta situación es tan conocida en Panamá que ya en la época de la redacción del proyecto de Constitución la Comisión Redactora dijera que muchos artículos de los incluidos en la Constitución bien pudiera dejarse en manos de la ley aunque de mejor jerarquía también hubiera servido al propósito si los funcionarios procuraran -- honestamente su aplicación. En las exposiciones de motivos de la Comisión Redactora puede leerse textualmente lo siguiente" Que muchos de estos preceptos podrán ser confiados a la ley, ello es evidente, pero no lo es menos -- que entre nosotros la Ley es muy remisa cuando se trata de desarrollar principios que envuelven reivindicaciones de

carácter jurídico o social" (8).

En realidad, anotamos nosotros no es la ley en abstracto lo que tiene que desarrollar los principios, están comprendidos en la Constitución o en la ley y los que tienen que hacer realidad esos principios son los funcionarios, y estos cuando se trata de principios que envuelven una mayor distribución de la riqueza y encarnan una justicia más social, son los verdaderos remi--
sos.

En la Constitución de 1946, arrancando de los viejos preceptos de la propiedad privada, encontramos los siguientes artículos:

"A-rtículo 45: Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores.

La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar".

"A rtículo 46: Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por la Ley

(8) GOYTIA. Viebr F. Ob. Cit. pág. 686

que puede haber expropiación mediante sentencia judicial y indemnización previa".

"Artículo 47.: Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social;

"Artículo 49: En caso de guerra o de graves perturbaciones del orden público o de interés social urgente, que exijan medidas rápidas, el Ejecutivo puede decretar la expropiación u ocupación de la propiedad privada y de la indemnización puede no ser previa.

Cuando fuese factible la devolución del objeto ocupado, la ocupación será solo por el tiempo que duren las circunstancias que la hubieren causado.

El Estado es siempre responsable por toda expropiación que así lleve a cabo el Ejecutivo y por los daños y perjuicios originados por la ocupación, y pagará su valor tan pronto como haya cesado el motivo determinante de la expropiación u ocupación".

Los anteriores artículos implican limitaciones a la propiedad privada y el reconocimiento de que ella debe llegar a una función social. No desconocen que la propiedad privada es fundamental para nuestro sistema democrático capitalista. Pero al aprobarlo, no olvidaron los Constituyentes que la función especial es un principio que no se puede desconocer si no queremos que una desmedida pretección aniquile o estanque el desarrollo económico y secial de toda alNación... Tampoco olvidaron la posibilidad de una mayor protección a los estratos más débiles que son siempre en nuestros países lo que forman la mayoría . De allí que "el interés privado, en caso de conflicto, deberá ceder al interés público o social", como lo exprese el artículo 47.

Se podría decir que la Constitución de 1946, en cuanto a estos artículos sobre la propiedad privada, - en relación con la de 1941, no hizo otra cosa que desglosar el Artículo 47 de esta última en sus principios más importantes. Así el artículo 45 de la Constitución de -- 1946 se refiere a la garantía de la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley, lo mismo que a las funciones que implica la propiedad privada en el momento de realizar su contenido.

El Artículo 46 recoge el principio de la expropiación con indemnización por motivos de utilidad pública

o de interés social; y el 47 la prevalencia del interés social sobre el privado en caso de conflicto entre los dos intereses. El Artículo 49, el principio de expropiación sin indemnización previa en caso de que haya necesidad urgente por causas de orden público o de interés social. En realidad, el Artículo 49 de la Constitución de 1946 recoge casi en su totalidad el Artículo 48 de la Constitución de 1941. La diferencia fundamental consiste en que en la de 1941 se determina que la responsabilidad en caso de expropiación u ocupación llevada a cabo por el poder Ejecutivo por motivos de guerra o de interés social, deberá hacerse en un plazo de cinco años, mientras la Constitución de 1946, en el mismo caso, determina que la indemnización debe hacerse tan pronto haya cesado el motivo determinante de la expropiación o de la ocupación.

Por último, en cuanto a la Propiedad agraria se refiere el Capítulo VI, del Título III de la Constitución al referirse a las colectividades campesinas e indígenas dice:

"Artículo 94: El Estado dará protección especial a las colectividades campesinas e indígenas con el fin de integrarlas de manera efectiva a la comunidad nacional en cuanto a sus normas de vida lo económico lo político y lo inte-

lectual. La acción relativa a los indígenas se efectuará conservando y desarrollando al mismo tiempo los valores de la cultura autóctona".

"Artículo 95: Para cumplir los fines de la integración económica de dichas colectividades, el Estado realizará metódicamente las siguientes actividades:

a.- Dotar gratuitamente a los campesinos e indígenas de las tierras de labor necesarias, expidiéndoles el título de propiedad correspondiente. Se preferirán las tierras cercanas a los centros de población y a las vías principales y de penetración. Cuando falten tierras baldías nacionales en estas condiciones, se expropiarán las tierras particulares incultas o ociosas. Estas expropiaciones solo se llevará a efecto cuando se trate de terrenos inclutos que excedan de cien hectáreas o que siendo de menor extensión pertenezcan exclusivamente a la agricultura o a la ganadería como medio de subsistencia;

b.-Reservar tierras para las comunidades in-

dígenas y prohibir su adjudicación a --
cualquier título.

Se reconoce la existencia de las reservas indígenas ya establecidas"...

El Artículo 94 de la Constitución de 1946 es de vital importancia en la vida de los campesinos agricultores. Específicamente que se debe dar especial protección a las colectividades campesinas e indígenas. Protección especial significa parcialidad constitucional en favor del campesino y del indígena por sobre cualquier otra persona que no pertenezca a estas clases sociales -- con el fin de integrarles de manera efectiva a la comunidad nacional en cuanto a formas de vida, lo económico -- lo político y lo intelectual". Si se tiene en cuenta el atraso en que viven estas comunidades, muchas de las cuales -- las indígenas viven casi en un completo primitivismo, no daremos cuenta de la importancia de este artículo que significa a su vez un impulso para integrar a la Nación estas fuerzas productoras en condiciones mucho más eficientes.

El Artículo 95 se refiere a la "integración económica de dichas colectividades" que no es otra cosa que la participación en la economía nacional de las colectividades campesinas e indígenas, Una mayor participación en las actividades económicas y una mayor participación en los dividendos de la riqueza nacional.

Para que esto se lleve a cabo la Constitución - de 1946, provee las siguientes instrumentos:

- 1.- Dotar a los campesinos e indígenas de las tierras de labor necesarias, expidiéndoles el título de propiedad correspondiente. Se prevee el otorgamiento del Título de propiedad correspondiente para que el campesino y el indígena, por esa absorción del fuerte - al débil, muy frecuente en el capitalismo, - no se vea pronto en la indigencia cuando una circunstancia adversa los ponga en manos de los terratenientes dispuestos siempre a desalajar, por mayor poderío económico y político a un campesino desamparado sin título de propiedad.
- 2.- Se preferirán siempre las tierras cercanas a los centros de población y a las vías -- principales y de penetración. Esto es importante, por cuanto el acceso fácil al mercado significa mayor ganancia para el campesino y una adquisición a más bajo precio del producto para el consumidor.
- 3.- Cuando falten tierras baldías nacionales en estas condiciones, se expropiarán las tierras particulares incultas u ociosas. Se es

tablece aquí el principio fundamental de que la propiedad debe cumplir su función social. Sin embargo incluye una regla que deviene de la dimensión de la propiedad. Añade que esta parte del Artículo en cuestión que estas expropiaciones sólo se llevarán a cabo cuando se trate de terrenos incultos que excedan de cien hectareas. Es criticable esta parte por cuanto en el estado actual de la doctrina el ejercicio de la función social ná implica tanto la extensión superficial de la tierra como su inexploración deficiente. Por lo que debería despropiarse la tierra, cualquiera que sea su extensión, si permanece inexplorada, si no cumple su función social.

- 4.- Las tierras que siendo de una extensión menor de cien hectareas pertenezcan a personas que no se dediquen exclusivamente a la agricultura o a la ganadería como medio de subsistencia. Esta regla adolece también del defecto de no decir si se expropiarán o no las tierras menores de cien hectareas si pertenecen a personas que no tengan como medio de subsistencia la agricultura o la ganadería, aún cuando estas tierras estuviesen eficientemente cultivadas. Por ---

que podría suceder que una persona que no tenga como medio de subsistencia la agricultura o la ganadería, tenga, sin embargo, una parcela de terreno menor de cien hectáreas eficientemente cultivadas...En este caso, parece que se tiene en cuenta no la explotación o inexploración del suelo, sino el hecho de si necesita o no el propietario de la tierra para su subsistencia. Me parece criticable este artículo porque lo que se debe tener en cuenta es el hecho de si se explota o no se explota eficientemente la tierra, debe tenerse en cuenta premordialmente la producción agrícola.

Per último, tenemos en la Constitución de 1946 en el Título XI, Economía Nacional, el Artículo 230 que reafirma el concepto de que el cultivo de la tierra es un deber del propietario para con la comunidad nacional, por la importancia que tal actividad tiene para la economía. Dice así el Artículo 230:

"El cultivo del suelo es un deber del propietario para con la comunidad y será regulado por la Ley a fin de que no impida o estanque el aprovechamiento de la tierra".

ORDEN LEGAL.-

Advenimiento del código civil.- Panamá no tuvo un Código Civil adaptado, hasta donde esto es posible a las circunstancias panameñas, sino hasta octubre de 1917. En el período de transcurso entre 1903 y 1917, estuvieron vigentes con las modificaciones necesarias, los decretos expedidos por la Junta de Gobierno y las leyes y códigos colombianos.

El Decreto número 4 de 21 de Noviembre de 1903 de la Junta de Gobierno Provisional de la República de Panamá, decía en su parte pertinente así:

- 1.- Que a causa del cambio político efectuado el 3 de noviembre del presente año, la legislación de la República de Panamá necesita ser coordinada;
- 2.- Que por el Decreto número 14, expedido el presente mes, se le atribuye al Ministerio de Justicia la preparación de los proyectos que habrán de presentarse a la Convención Constitutiva o Asamblea Legislativa, sobre legislación en material civil, comercial, de minas, judicial o penal."

Decreta:

1.- La creación de dos comisiones de abogados, presididas por el Ministerio de Justicia, la una con el encargo de formar los proyectos de Código Civil y Judicial, y la otra para los de comercio terrestre y marítimo, de minas y penaf

No fué, sin embargo, hasta el 4 de mayo de -- 1904 por medio de la ley 37, cuando en realidad se dispuso formalmente adoptar el Código civil colombiano, por lo que es de suponer que la aplicación de las leyes en -- materia civil en ese período se hizo simplemente de hecho.

La Ley de 4 de mayo de 1904, dice así: en su parte importante:

"La Convención Nacional de Panamá,

Decreta:

Artículo 12/: Con las reformas o alteraciones que exija su adaptación a la nomenclatura nacional y en cuanto no se oponga a los decretos legislativos expedidos por la Junta de Gobierno Provisional, a la Constitución y a las leyes de la República de Panamá, continuarán en vigor los códigos y las leyes colombianas que regían en el extinguido Departamento de Pa-

namá el día 2 de noviembre de 1903, excepto el Código de Elecciones".

En el mensaje Presidencial número 1, que el Dr. Belisario Porras, Presidente de la República dirigió a la Asamblea Nacional Legislativa, el día 10 de Agosto de 1916, para recomendar la aprobación de varios códigos, al explicar el contenido del Código civil y sus partes, decía en relación a los bienes raíces lo siguiente:

"Una de las materias que con mas interes estudió la Comisión y que por las dificultades que encierra dió lugar a mayores y mas interesantes discusiones, es la referencia a la posesión de los bienes. El proyecto se separa en esta particular del Código colombiano, difuso en demasía y falto/de conformidad con el nuevo sistema de Registro de la Propiedad ya adoptado y que ha de seguir rigiendo en la República. El nuevo código civil español, define satisfactoriamente la posesión de buena fe y la de mala fe, establece con claridad los defectos de la posesión y consigna en un solo Título lo que en el Código civil vigente hay que buscar en cuatro distintos:

Ha adoptado también el nuevo código las disposiciones españolas que tratan sobre los dere

chos de usufructuario, el usuario el habitario pero en cambio conserva del código colombiano por considerarse claras y convenientes en general las disposiciones que regulan el ejercicio de acciones reivindicatorias y posesorias" (9).

El Código Civil empezó a regir el día 12 de octubre de 1917, según la ley 95 de ese mismo año y en el encontramos los pertinentes artículos relativos a la propiedad. Estos artículos habían sido adoptados, como se dijo atrás, del Código Civil español y son los mismos que rigen ahora sin modificaciones de ninguna clase. Están incluidos en el "Libro Segundo", que trata de los "Bienes y de su dominio, posesión uso goce" Dicen así:

"Título II"

De la propiedad.

"Artículo 337: La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin mas limitaciones que las establecidas en la Ley.

El propietario tiene acción contra el poseedor de la cosa para reivindicarla".

(9) PORRAS, Belisario.- Mensaje Presidencia: Código civil de Panamá. Edic. Universidad de Panamá de 1960 pág. número 16

"Artículo 338/ Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública, previa - siempre la correspondiente indemnización".

El artículo 337 del Código Civil panameño es de contenido clasico y aunque no menciona el uso como - parte de su contenido indudablemente, como se ha sostenido por la doctrina también implica esta facultad del propietario.

El Artículo 338, al garantizar la propiedad es tablece la excepción de que el propietario podrá ser privado de ella por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública y previa siempre la correspondiente - indemnización conceptos que están actualmente comprendidos en la Constitución de 1946. Anotamos sin embargo que la indemnización no "siempre" puede ser previa pues el - Artículo 49 nos dice que "en caso de guerra, de grave per turbación del orden público o de interés social urgente" la indemnización oir expropiación puede "no ser previa"..

En realidad estos articulos no ofrecen mucha discusión en cuanto a su contenido ni en cuanto a las tra bas que pudieran ofrecer para una adaptación a la nueva - tendencia de la función social de la propiedad ya que Panamá cuenta con un código Agrario que se refiere específicamente a la propiedad agraria y que comentemos oportu-

namente.

LEY DEL PATRIMONIO FAMILIAR.-

=====

Ya en la Constitución de 1941, se había impuesto el concepto de que la propiedad de la tierra debería ser de quien la trabajase, como un factor importante de progreso agrícola. Incluso el Artículo 52 Ordinal 7º, concebido bajo la influencia de la Constitución española empujaba hacia el fomento social y económico de la familia, y ordenaba la organización del Patrimonio Familiar inembargable. Decía así el Artículo número 52, ordinal - 7º.

"El Estado velará por el fomento social y económico de la familia y organizará el patrimonio familiar determinando la naturaleza y cuantía de los bienes que -- deben constituirlo, sobre la base de que es inalienable e inembargable".

Con base en este artículo de la Constitución se promulgó la ley 22 del 20 de marzo de 1941, sobre el Patrimonio Familiar. Se sostuvo el criterio de que quien no es dueño de la tierra que trabaja no puede sentirse por ella el amor necesario para dedicarse a su explotación permanente, fundamental factor para la economía agrícola. Y puesto que la mayoría de los campesinos eran, aún hoy -

lo son, meros usucfructuarios o usuarios de las parcelas que cultivaban la explotación de la tierra se hacía en forma transhumante, anticientífica; se cultivaba una parcela para abandonarla mañana ; no había arraigo necesario para conseguir la continuidad del cultivo y la consiguiente práctica de las medidas de conservación de suelos y otros recursos naturales. Esto sin duda, motivó sucesivamente a las administraciones a dotar a los campesinos de las tierras necesarias para su cultivo; de darles tierras en plena propiedad, hasta donde esto era posible.

Aparte de las disposiciones generales para la adjudicación de tierras por medio del Ministerio de Hacienda y Tesoro, desde hace ya muchos años el Ministerio de Agricultura, antes del advenimiento del Código agrario, se dispuso particularmente a la concesión de lotes agrícolas, cuyo cultivo estaba vigilado por funcionarios de este Ministerio. A ese deseo respondieron los repartos de tierras que se iniciaron en 1935 en Pedregalito y Utibé, que luego se repartieron en diversas comarcas del país y mas tarde fueron amparados y regulados mediante la ley número 22 de 20 de marzo de 1941, por medio de la cual se creó el Patrimonio Familiar.

La labor de colonización fue otra modalidad in

portante de la distribución de tierras. Entre los ensayos realizados, dice el Dr. Menalco Solís pueden mencionarse la colonia alemana de Monitas, en el Distrito de Capita, que se emprendió en 1926 sin resultados satisfactorios por diversos factores; las colonias de Villa Carmen en 1933; la de Villa Rosario en 1934, en el Distrito de Capiro; la Colonia de Río Congo; en el Distrito de Chorrera.

Estas Colonias han resultado en comunidades agrícolas estables, cuya experiencia será útil en el futuro para la fundación de otras semejantes, utilizando los conocimientos adquiridos en más de 30 años. En estas Colonias agrícolas han quedado fincados cientos de familias que deriban sus sustentos en predios propios, las cuales de otra suerte estarían practicando la agricultura transitoria o luchando contra la miseria en los centros urbanos en ese pernicioso desplazamiento interno del campesino.

La Ley número 22 de 20 de marzo del 1941, sobre Patrimonio Familiar, en sus partes referidas a la propiedad lo siguiente:

"Artículo 1.- Esta Ley organiza el Patrimonio familiar de las clases campesinas pobres, y determina los bienes que deben formar parte de

la base de que será inalterable y estará al ampara de toda persecución judicial, como lo previene el ordinal 7º del Artículo número 52 de la Constitución Nacional.

Artículo 2.- Forman el Patrimonio Familiar de las clases campesinas pobres los siguientes bienes hasta por un valor de mil balbeas.

(B/. 1.000.00)

a.- Una extensión de terreno hasta de diez hectáreas para actividades agrícolas. En el evento de que la casa- habitación forme grupo con otras, la extensión de terreno a que este ordinal se refiere puede quedar separado de - ella; y

b.- ...

Artículo 3.- No podrá haber más de un Patrimonio Familiar en cabeza de un Jefe de familia. Dicho patrimonio se forma para el uso en común de todos los miembros de la familia, y de los bienes que lo constituyen no podrá disponerse sino en los casos y con las formalidades que - esta Ley y los Decretos que lo reglamenten establezcan.

Artículo 8.- En el caso de expropiación del bien que forman el Patrimonio Familiar por causas de utilidad pública inevitable, si entre los beneficiarios hubiere menores de edad, el tribunal que decreta la expropiación, dictará las medidas conducentes a conservar su producto mientras se invierte en la formación de otro Patrimonio para la misma familia.

Artículo 10.- Muertos el padre y la madre se mantendrá el Patrimonio familiar si quedaren uno o más hijos menores de edad. En este supuesto, subsistirá la indivisión hasta que dichos hijos hayan llegado a la mayoría de edad, y el tribunal competente les nombrará un tutor que los represente en todos los actos a que haya lugar, y que administre su Patrimonio como un buen padre de familia.

Parágrafo:

Cuando todos los comuneros lleguen a la mayoría de edad, el Patrimonio se extinguirá los bienes que lo forman pasarán a ser propiedad de dichos comuneros y quedarán sometidos a las reglas del Derecho común. Por tanto, cualquiera de los condueños podrá adquirir hasta la tota-

lidad de lo que fue Patrimonio Familiar pagandoles a los otros el justo precio que convengan o que se estime por peritos. En uno u otro caso se cancelará la inscripción hecha en la Sección especial creada en el Registro Público para los Patrimonios Familiares y se inscribirá en la sección de la Propiedad en la forma corriente. Todo sin erogación y previa resolución del Poder Ejecutivo.

Artículo 11.- Si se estinguieren todos los miembros de una familia a cuyo favor se hubiere formado Patrimonio Familiar, este pasará a poder de la Nación y servirá para formar un nuevo Patrimonio a favor de otra familia pobre.- La información sumaria correspondiente será levantada por los Tribunales ordinarios a gestión del respectivo Agente del Ministerio de Público y la adjudicación del nuevo Patrimonio corresponderá al Poder Ejecutivo. Sin costo.

Artículo 13.- El Poder Ejecutivo destinará de terminadas zonas de tierra de propiedad de la Nación para dedicarlas a la fomentación de Patrimonios Familiares en las distintas provincias que componen la República.

Esa demarcación se efectuará por órgano de la Sección de colonización del Ministerio de Agricultura y Comercio, en la cual se llevará un registro exacto de los Patrimonios Familiares que se vayan constituyendo, con expresión del nombre del Jefe de Familia y de los demás miembros de ella.

Artículo 15.- Facúltase al Poder Ejecutivo para reglamentar la ley, cifiéndose estrictamente al principio cinstitucional que desarrolla y sin alterar los fundamentos básicos de ella, los que no podrán ser modificados mientras no sea reformada la Constitución Nacional a este respecto.

Artículo 16.- Todo Jefe de Familia que pretenda que se constituya un Patrimonio Familiar a su favor y de su familia, se dirigirá por escrito a la Sección de Colonización del Ministerio de Agricultura y Comercio, formulando la consiguiente solicitud, por conducto de los respectivos alcaldes, con expresión del caserío, distrito o provincia de su residencia, y mencionando los nombres de los miembros de su familia que serán amparados por el Patrimonio familiar

Si el pedimento fuere fundado, se constituirá el Patrimonio Familiar determinado el globo de terreno hasta de diez hectareas, que debe constituirlo como base, con la condición precisa de que por lo menos la mitad de las diez hectareas, debe ser cultivada dentro de los cuatro años siguientes. Si esa condición no se cumpliera el terreno revertirá al Estado y dejará de existir el patrimonio familiar respectivo.

Siguiendo los artículos pertinentes de la Ley del Patrimonio Familiar, tenemos el principio de que son beneficiarios exclusivamente no los campesinos en general sino los campesinos pobres. El Artículo 1º es claro cuando dice que la "Ley organiza el Patrimonio Familiar de las clases pobres"...

El acápite a.- Del Artículo 2º, se fija la extensión de la parcela en una superficie no mayor de diez hectarías. Esta base territorial del Patrimonio Familiar parece suficiente si en ella se procuraba darle empleo a la familia para que consiguiera su sustento, teniendo en cuenta además una producción agrícola de cuya venta pudiese el campesino obtener otros artículos no producidos en el campo, pero necesarios a la vida del hombre.

La propiedad familiar no pertenece, según la Ley del Patrimonio Familiar al Jefe de Familia, sino a todos los miembros del grupo familiar en una comunidad de bienes. Se tiene en cuenta la familia como núcleo económico -Artículo 32- y de los bienes que componen el Patrimonio no puede disponerse sino en la forma y en los casos que determina la Ley. Pero siguiendo el precepto Constitucional, es posible la expropiación por causa de utilidad pública inevitable, teniendo en cuenta, además, el caso de si hay en la familia menores de edad, - en cuyo caso el Tribunal que decreta la expropiación - deberá tenerlos en cuenta para otorgarles otro Patrimonio para la misma familia.

La importancia que da la Ley a la familia como núcleo económico puede apreciarse también en el caso de la muerte de los padres, cuyos hijos mantendrán en comunidad el Patrimonio Familiar, para luego, en la mayoría de edad, Artículo 102, párrafo único, quedar sometidos al derecho común para lo que sea pertinente en relación con la indivisión como comuneros.

El párrafo segundo del Artículo 16, demuestra una preocupación legal por efectivo cultivo de la tierra la establecer que por lo menos la mitad de las diez hectáreas deben ser cultivadas dentro de los cuatro

años siguientes a la fecha de la constitución del Patrimonio Familiar.

DECRETO número 147 de 21 de JUNIO de 1948.-

=====

La Ley del patrimonio Familiar siguió el -
reglamento número 147 de 21 de Junio de 1948 que dispo-
ne sobre la inscripción de los Títulos de Propiedad - -
que constituyen los Patrimonios Familiares, Este Decre-
to establece lo siguiente en las partes que nos intere-
sa:

Artículo 1º.- En la Sección de la Propiedad
de la Oficina del Registro Público se llevará
un libro especial que se llamará "Del Patri-
monio Familiar", y será destinado a inscribir
sin costo alguno para el beneficiario, los tí-
tulos de dominio sujetos a los mismos requeri-
mientos legales. La inscripción se hará a nom-
bre del Jefe de familia, pero se anotarán tam-
bién los nombres de todas las personas que la
constituyen.

Artículo 2º.- Se llevará además un índice es-
pecial, en el cual se anotarán los nombres de
las personas cuyos títulos de "Patrimonio Pa-

miliar" se encuentran inscritos.

DECRETO número 125 de 18 de JULIO de 1950

=====

Este decreto reglamente lo concerniente a la administración, procedimientos, adjudicación, educación competencias, en todo lo que se relaciona con los Patrimonios Familiares. De este decreto reglamentario para - nosotro~~s~~ tienen importancia los Artículos 11 y 12, que se refi~~er~~en a la propiedad. Dicen así estos artículos:

Artículo 11.- En lo previsto por la Ley 22 de 1941 y en este decreto reglamentario, se registrarán los patrimonios familiares por las disposiciones relacionadas con la adjudicación de tierras baldías a título gratuito, así como por las disposiciones contenidas en los decretos sobre la misma materia y sobre los reparto~~s~~ agrarios en particular.

Artículo 12.- Se considerará cultivo toda siem~~bra~~ hecha en el terreno debidamente cuidada y atendida y toda preparación hecha en el mismo terreno para tales fines. Asimismo se considerará como cultivo el terreno destinado a la cría de aves y de animales mayores la propor-

ción que se señalará en el reglamento que dicte la Dirección de Extensión Agrícola del Patrimonio Familiar.

El Artículo 11 es importante por cuanto expresa la voluntad de la Ley en el sentido de que la adjudicación de tierras para el Patrimonio Familiar debe ser gratuita. Si se considera la precaria situación económica en que se encuentran los campesinos - la disposición es bondadosa, pues, de otra manera sería casi imposible la adquisición de tierras por el campesino y difícil el arraigo y el cultivo de la tierra para el mejorar la familia panameña en estos aspectos vitales: económicos y sociales.

El Artículo 12 nos da una definición de lo - que la ley entiende por cultivo. A veces la impresión de estos términos, la confusión que los rodea, produce problemas judiciales de difícil de lo que es una tierra cultivada, muchos de estos problemas se resolverían mediante una regla que implica manifestaciones resaltantes, evidentes, visibles, De allí su importancia....

CAPITULO III.
=====

LA REFORMA AGRARIA EN HISPANOAMERICA

LA REFORMA AGRARIA EN HISPANOAMERICA.-

=====

=

El tema de la Reforma Agraria es uno de los mas candentes, no solo en hispanoamerica, sino tambien en el resto del mundo; podríamos decir que actualmente es universal en el espacio. Y si bien históricamente la Reforma agraria ha sido permanente en el tiempo, ahora es cuando mas existen fuerzas crecientes, - factores sociales, en favor de su realización. En hispanoamerica, la explosión demográfica plantea el problema de mejorar los recursos técnicos, los factores de producción -entre ellos la tierra- para atender a las necesidades económicas de los países en vías de desarrollo. El proposito es el de producir internamente lo que se necesita para evitar la competición que - engendra la importación de productos extranjeros. Las necesidades sociales que inciden violentamente en el panorama nacional, la existencia de clases expoliadas que viven en la miseria, prohijan situaciones peligrosas cuya solución depende en mucho de una transformación de la estructura económica y política, que propugne su elevación hacia una vida decorosa, procurando una armonía y un equilibrio que sea sustento de la paz.

Y bien es cierto que nuestro siglo puede ser llamado el siglo de las Reformas agrarias por la repetición del fenómeno, especialmente en Europa, también es cierto que hispanoamerica ha hecho su aportación al tema de tal manera que podemos comprobar, una vez más, que los movimientos político-sociales europeos acaban por llegar al Nuevo Continente, precisamente, dotado - de una especial sensibilidad para asimilar las ideas.

REFORMA AGRARIA MEXICANA.

=====

Se podría decir que la Reforma agraria mexicana es la mas precoz y original aportación de Hispanoamérica al tema de la Reforma Agraria, ya que la suya fué realizada por obra de la Revolución mexicana de - 1910.

Los excesos increíbles a que había llegado el pordirismo en la consolidación de los latifundios explican la reacción revolucionaria que se patentizó en el grito de "Tierra y Libertad" lanzado por Emiliano Zapata, cuya victoria y empecimiento por una Reforma - agraria, puso en marcha la mas radica de todas las Reformas agrarias occidentales, distribuyendo cinco millones de hectareas entre indios y desheredados en - general. Como todas las grandes creaciones culturales

mexicanas, esta revolución fué autoctona y original. Se adelantó al bolchevismo; no fué comunista. Tampoco - cristiana, a pesar del catolicismo mexicano. Sin embargo, se podría clasificar dentro del grupo de las - anarquistas, por cuanto se apoyó en el ejido o comunidad aldeana, reavitalizando una institución hispanica, que coincidía con el calpulli azteca. La Reforma agraria mexicana hundió, pues, no obstante, habría de recibir la influencia bolchevique para tratar de implantar el ejido colectivo, centros de maquinaria, etc., pero la verdad es que hoy solo el 10% de los ejidos aparecen colectivizados y que, en definitiva, esta Revolución - agraria mexicana que ha desarrollado, mas tarde, de modo extraordinario, las obras de puesta de riego -mas de tres millones de hectareas han sido transformadas- continuó siendo mexicana, a pesar de que como dice Martha Chavez P. de Velasquez, "El artículo 27 Constitucional desde que se discutió en 1917, se proyectó teniendo en cuenta todas las doctrinas que aún hoy ocupan la atención de juristas y políticos"... "En efecto, debe deducirse que los legisladores constituyentes estaban al día en las varias corrientes doctrinarias que podrían influir para decidir sobre el concepto de propiedad - que debía consagrarse en la Constitución; y así se -

comprueba, cuando al discutirse previamente los artículos 95, 96 y 97 relativos a la forma de integrarse el Poder Judicial, el diputado Hilario Medina dice que "El diputado, señores, puede sostener ante aquellos a quienes pide voto, que en el Parlamento sostendrá - la idea socialista, la idea democrática, la idea comunista, etc., puede sostener las ideas que estime son - las mas acertadas al pueblo a quien ofrece. "en lo - cual indica claramente que entre los legisladores había claridad de conceptos y actualidad en el conocimiento de las diversas doctrinas que sostenían" (1)

El radicalismo de la Reforma mexicana se comprueba no solo por la magnitud de las cifras, sino por el hecho decisivo de que las tierras fueron expropiadas prácticamente sin pago de indemnización -salvo a los propietarios extranjeros que por fin pudieron conseguirlo.- Debe hablarse entonces, de una verdadera Reforma agraria revolucionaria, o como la catalogan en Mexico, de una Revolución Nacional Agraria, El principio teórico en que se basó fue el de la función social de la propiedad, proclamando por primera vez en el mundo en la Constitución de Querétaro, donde se afirmó al-

(1) CHACEZ P. DE VELASQUEZ: El Derecho Agrario en México. Edit. Porrúa S.A. México. 1964. pág 212

go muy importante: que a la Nación mexicana como heredera de los derechos que había tenido la Corona española, le correspondía el dominio eminente sobre todas las tierras del país. "El nuevo concepto -dice Martha P. Chavez de Velasquez - de la propiedad con función social sujeta a las modalidades que dicte el interés público hizo posible que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria no solo como un derecho, sino acaso más como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligando a que este estableciera las formas jurídicas para evitar el acaparamiento e inmoderado o indolente aprovechamiento de las tierras". (2)

Ello, pues, justifica perfectamente cualquier intervención estatal para modificar la estructura agraria, repartiendo los latifundios, poniendo límites a la propiedad ejidal. Se podría decir que la Revolución mexicana lo que hizo fué dotar -dice el Profesor Ballarín Marcial de pelan efectividad los principios de la función social contenidos en las leyes de Indias, en las cuales se proclamó la necesidad de que la tierra fuere "habitualmente cultivada" para justificar la propiedad, debiendo el dueño tener en ella " morada

(2) CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ, Martha. obra. cit. pág. 215

efectiva" y se decretó la expiración o decadencia del - dominio por falta de cultivo durante 10 años, reservándose la Corona ese dominio eminente.

La Reforma agraria mexicana se apoyó en un nuevo y original tipo de propiedad, la llamada "propiedad ejidal" sin perjuicio de reconocer y difundir la - pequeña propiedad atribuida a agricultores aislados. Aquella designó comunalmente a los núcleos de población concentrados en poblados, con usufructo individual de la tierra o explotación colectiva. La idea - básica fue la de retener el dominio para evitar que el indio agricultor fuera, de nuevo, expoliado. Igual que las Leyes de Indias, estas disposiciones se dictaron - pensando en la protección del indio contra su propia ignorancia y debilidad.

Estos nuevos tipos de propiedad sirvieron en su conjunto para: "la satisfacción implacable del hombre del tierra de los campesinos; la mejoría en la distribución del ingreso nacional; el amortiguamiento de la desocupación rural; la sustitución de capitales escasos, por la abundante mano de obra disponible, la iniciativa o prosecución inmediata del cultivo de la tierra redistribuida y el aumento de la producción - principalmente por expansión de las áreas de cultivo; la creación en la sociedad rural de anhelos de progre-

so y de una nueva solidaridad basada en la esperanza de una mejor vida; la inducción de aspiraciones a la cultura y creación de medios para aportarla a los campesinos; la retención de los campesinos en la agricultura mientras se logra el desarrollo económico general y como aspecto de importancia fundamental y de valor ponderable, del afincamiento de una paz social en el campo - y la consolidación de la estabilidad política" (3).

Cierto es que la Reforma Agraria mexicana quemó su primera etapa, y autores como Lucio Mendieta hablan de "reformular la reforma". Pero las realizaciones iniciales mexicanas sirvieron, en términos económicos, para aprovechar el factor trabajo extraordinariamente abundante en una época caracterizada por la falta de capitales en Agricultura, y lograr, como un factor importante, el actual desarrollo económico mexicano.

El caso mexicano ha tenido y seguirá teniendo un valor ejemplarizante excepcional. Inmediatamente a la Constitución de Querétaro hubo reacciones continentales a favor y en contra. Hubo algún texto conti-

(3) DURAN, Marco Antonio. "El agrarismo mexicano". Madrid. 1976. pág. 42.

tucional que acentuó el sagrado concepto de la propiedad privada, pero, en general, todas acabaron por proclamar tarde o temprano la necesidad de que la propiedad cumpliera una función social.

REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA.- =====

En fecha reciente Bolivia copió su Reforma agraria de la de Mexico. También aquí se trataba de - aplacar el hambre de tierra de una gran masa de población indígena ignorante y pauperrima. También aquí se expropió prácticamente sin indemnización y se repartió la tierra creandose miles de minifundios. Los economistas agrarios mexicanos, como Edmundo Flores, habían enseñado que no cabe, en términos económicos, una Reforma agraria con indemnización.

La Reforma agraria es un proceso masivo y rápido que tiene por objeto la distribución de la tierra para desarticular el poderio financiero u político de la clase latifundista, y ello no se lograría si se le reembolsara en dinero el precio de los latifundios.

Los bolivianos hicieron su revolución agraria a costa de grandes sacrificios, afectando sensiblemente su economía, sin embargo, parece que han logrado

con ellos ciertos efectos de estabilidad político-social. Los problemas que hoy afectan a su Agricultura son, por el contrario, los derivados del minifundio, aunque sin los recursos de México; pero hay una cierta similitud.

REFORMA AGRARIA EN CUBA.-

El caso de Cuba es uno de los que demuestran que los movimientos político-sociales europeos acababan por llegar, con mayor o menor retraso, al Continente Americano, lo cual es importante para comprender el fenómeno de la Reforma Agraria en Hispanoamerica. En el caso de Cuba se confirma este aserto. Fidel Castro pudo inspirarse en la Revolución mexicana, después, de haber llegado al Poder, una vez terminada la lucha guerrillera en la Sierra Maestra, utilizando para la Reforma agraria un tipo correspondiente al cuadro de la primera post- guerra europea. Sin embargo, prefirió el patrón socialista de la Unión Soviética.

Cuba, a diferencia de Mexico, no era una Nación preponderantemente agraria, aunque el desnivel entre la ciudad y el campo era tan agudo que francamente facilitaba el reformismo. De allí que uno de los postulados en que se cimentaba la lucha revolucionaria

cubana, era el de la realización de la Reforma Agraria. El hecho de que el Gobierno cubano hubiese decidido su destino ideológicamente hacia la estructuración de una economía marxista leninista, tiene alguna explicación técnico-económica que debe ser tomada en cuenta. El profesor Alberto Ballarín Marcial, en conferencia dictada en el colegio del Brasil, la explica diciendo que la agricultura cubana es fundamentalmente azucarera. Se basa en el Ingenio, es decir, en una enorme extensión de tierra plantada de caña de azúcar en torno a una fábrica que actúa como vertice integrador. Por exigencia del suministro a esta, debe escalonarse metodicamente la plantación que, en definitiva, aparece fuertemente integrada en el concepto superior de fábrica, hecho que impide la división, del mismo o parecido modo que una industria no puede repartirse entre los obreros.

Castro creó las Granjas del Pueblo, grandes explotaciones colectivas muy burocratizadas bajo la dependencia del Instituto de Reforma Agraria que ha sustituido al antiguo propietario capitalista.

Al finalizar el proceso de aplicación de la primera Ley de Reforma Agraria, en Cuba se habían logrado dos grandes objetivos, al decir de Carlos Rafael

Rodriguez. Por una parte, se eliminó el latifundio de los capitalistas extranjeros, y, por la otra, se eliminó también el latifundio de los cubanos, quienes con sus grandes propiedades dominaban política y económicamente en el orden interno.

El mismo hecho de que a los terratenientes - se les dejara una extensión de tierras equivalentes a - unas 400 hectareas, tenía el proposito de desmenbrar - el poder económico privado interno. La Ley de mayo de - 1959 al estipular que solo se permitía una cantidad de - 400 hectareas de tierra, produciría la disminución considerable del poderío económico de los capitalistas cubanos, si se tiene en cuenta que las extensiones de - tierras monopolizadas por los caciques criollos alcanzaban a varios miles de hectareas, para los cuales el remanente de 400 hectareas solo significaba la posibilidad de supervivencia económica, y los reducía, en la práctica, a la inoperancia.

Dice Carlos Manuel Rodriguez, que inicialmente la Ley de Reforma Agraria no tenía un contenido socialista, aunque si preparaba las condiciones para un transito al socialismo al nacionalizar y trasladar al - poder del Estado casi el 50% de las propiedades agrarias. Esto correspondía a un periodo en que la Revo-

lución cubana no había profundizado en su aspecto social mas allá del radicalismo revolucionario de corte democrático burgues de los primeros meses.

Parece evidente que Cuba se vió forzada a inclinarse hacia el socialismo debido a las fuertes presiones que ejercía el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, que representaba para los cubanos el capitalismo asfixiante, monopolista. Por esta razón Cuba respondía a los ataques exteriores con medidas cada vez mas revolucionarias. Este período terminó y culminó con las leyes de octubre de 1960, que fueron la respuesta de los gobernantes revolucionarios a la "actitud de complicidad que con los enemigos exteriores de la Revolución adoptara la mayoría de la burguesía cubana" (4).

Tenemos entonces que del mismo modo que en Europa surgió, frente a la Revolución roja, la Revolución verde, también en Iberoamérica, Carlos Marx y Fidel Castro han sido, tal como lo señala Toynbee, los causantes del reformismo social. Pero este temor a la expansión del Castrismo cuyas pretensiones contienen -

(4) RODRIGUEZ, Carlos Rafael: La Segunda Reforma Agraria cubana. Fondo de Cultura Económica. México. 1965. pág. 517.

tales de expansión ideológica son conocidas, con constituye en realidad mas que uno de los factores políticos responsables del cambio.

Lo cierto es que la onda expansiva de Reforma agraria tenia que llegar necesariamente a America, igual que llegaron la Revolución francesa, el socialismo, el fascismo y otros tantos pensamientos de Europa.

Un factor decisivo para ello ha sido la Doctrina Social Católica y, lo que es más importante todavía, la actitud de la Jerarquía episcopal en la materia. Sin la Rerum Novarum no hubiera existido el Reformismo agrario irlandés o centro europeo, tal como se produjo. Sin la Mater et Magistra de Juan XXIII tal vez no hubiera sido posible la Reforma Agraria en Iberoamerica, donde la conciencia cristiana se acallaba con algunas pseudos reformas mas o menos insignificantes, - en materia de patrimonio familiar, contratos agrarios, créditos, colonización, los Obispos americanos hicieron pronto saber su actitud decididamente favorable a la Reforma agraria en una Delegación colectiva del episcopado colombiano, luego en una conferencia en Rio de Janeiro, Para que no hubiera ninguna duda al respecto, la Iglesia comenzó por ella misma la Reforma agraria, los Obispos colombianos y chilenos donaron sus tierras

con el fin de promover la Reforma Agraria. En Chile se constituyó una especie de Instituto de Reforma Agraria particular para repartir las tierras, que más llamado IMPROA, es decir, Instituto de Promoción agraria. La filosofía con arreglo a la cual debía este actuar expresa las ideas de la Reforma Agraria Social -católica: "reconocimiento del derecho del campesino a la propiedad de la tierra; reconocimiento de los interesados a participar libremente en las decisiones que los efectúan; reconocimiento de la necesidad de que la tierra cumpla plenamente su función social expresada en una máxima producción y productividad, reconocimiento de la necesidad de fomentar la cooperación entre los interesados, como medio más adecuado para promover su integración a la sociedad" (5).

Otro factor de importancia estuvo representado por la política del Presidente Kennedy en relación con la América Latina, que se concretó en la Alianza para el Progreso, con el cual se pretendía superar la política de "Buena vecindad" norteamericana de los últimos tiempos. Como es sabido el problema que agrava las relaciones entre la América del Sur y la del Norte

(5) América Latina y Desarrollo Social, II. pág. 293. Santiago de Chile, 1966.

es fundamentalmente económico, además de la diferencia cultural. La Alianza para el Progreso fue un intento - de superar este estado de cosas, manifestando la solidaridad del hemisferio, en favor de los vecinos pobres del Sur de Rio Grande, quienes se habían sentido postergados respecto de los europeos, al recibir estos su Plan Marshall. Sin embargo, el presidente Kennedy condicionó la ayuda norteamericana a la realización de profundas reformas estructurales que la hicieran repercutir en beneficio del pueblo y no de grupos oligárquicos.

Una de tales reformas, enumeradas en la Conferencia de este, fue la Reforma agraria integral del tipo de la de Venezuela, que se distinguía de la cubana y de la mexicana. A diferencia de esta, calificada de confiscatoria, porque las indemnizaciones nunca se pagaron en la práctica, la Reforma agraria integral, - como se puede designar al nuevo tipo, se presentaba - respetuosa con el Derecho de propiedad al aplicarse - indemnizaciones bien moderadas. Este era un requisito absolutamente necesario para la mentalidad estadounidense que, dadas sus cuantiosas inferiores en el exterior y sus convicciones jurídico - políticas no puede, de ninguna manera, admitir la confiscación teórica o práctica.

Por otra lado, la noción básica de la nueva Reforma agraria que era la de la función social de la propiedad como exigencia de un cultivo eficiente, directo y correcto, encajaba también en su mentalidad, menos - absolutista que la francesa, en el tema de la propiedad, reconociendo en la práctica muchas y fuertes limitaciones de esta, en áreas de los interesados generales.

Por otra parte, la ruptura de los estratos tradicionales de la oligarquía sudamericana podía aparecer a los ojos de Kennedy como un camino de democratización política a la par que de progreso económico. De allí que el apoyo a los gobiernos no democráticos fue disminuyendo considerablemente, con el propósito de que - formas de gobierno mas populares favorecieran una verdadera transformación económica, política y social.

Podemos decir que practicamente todos los - países de America Central y también Colombia y Ecuador, tienen leyes de reforma agraria integral llamadas de - un modo u otro pero con igual sentido reformista. Quedan fuera de movimiento, por ahora, Uruguay y Argentina que elegen tener una estructura agraria muy distinta - a los demás países, aunque no falten voces en ellos - que demandan una reforma agraria integral.

Aun se puede añadir a estos factores importantes, otro desafiante: las enseñanzas de la moderna ciencia del Desarrollo económico demuestran que sin Reformas agrarias básicas que movilicen las fuerzas sociales rompiendo viejas estructuras pseudo-feudales no puede iniciarse el despegue de las Naciones hacia el Desarrollo. Es que la Reforma agraria no es un tema simplemente literario, sino que su importancia vital social exige su estudio científico, tanto por el sociólogo que analiza sobre todo el concepto de cambio social como por el jurista que se plantea la necesidad de nuevos instrumentos jurídicos, como por el economista.

Vivimos en la era de la planificación económica. Todos los países del mundo aceptan la idea de que el desarrollo económico debe ser previsto, impulsado y controlado de alguna manera por el Estado. Todos los países de América Latina tienen planes de Desarrollo elaborados por un Organismo internacional llamado Cepal. La llamada Reforma agraria aparece a los ojos de los planificadores como un prerequisite para el Desarrollo y esto es así no por motivos políticos, sino por consideración estrictamente científicas.

En líneas generales la Reforma agraria en América latina tiene la orientación siguiente;

Reconoce la propiedad privada como base de la organización económica, aunque sometida a un riguroso concepto de la función social. No protege las empresas públicas agrarias, la tierra no se nacionaliza.

La nueva idea de la propiedad reclama en Patrimonios familiares su distribución para satisfacer el derecho a la propiedad y la tierra ha de ser cultivada eficientemente, directa y correctamente, quedando prohibidos y desvalorizados los contratos agrarios patrimoniales como el arrendamiento.

Se tiende a proteger la explotación colectiva especialmente en el caso de las comunidades indígenas pero en términos generales no podemos calificar a estas reformas de colectivistas.

La expropiación de la tierra se realiza con criterios moderados, pagando una media entre el valor venal y el fiscal, si bien la Reforma agraria chilena sea más radical en este sentido: Sigue el sistema italiano de expropiación y pago por los valores fiscales.

Se fomenta por todos los medios el cooperativismo y el asociativismo en general. Se utilizan las técnicas del Desarrollo comunitario de modo que participen los interesados en la tarea de transformación.

Por ser integral la Reforma agraria atiende a todos - los aspectos: capacitación general, créditos supervi- sados, comercialización, enseñanza técnica sobre cultivos, construcción de caminos de penetración, garantía de precios a los productos y dirección eficiente de - acuerdo con la política agraria general del Estado.

REFORMA AGRARIA INTEGRAL EN EL CODIGO PANAMEÑO:

=====

En el informe que la Comisión ad-hoc nombrada por la Asamblea Nacional de Panamá, para la redacción del proyecto de código agrario, envió al pleno de la - Asamblea se decía que en la redacción, había intervenido los distritos sectores de la producción, habíenal, es decir, campesinos, propietarios, industriales, profesionales de distintas ramas de las ciencias afines, ganaderas, etc., con el propósito de lograr, hasta donde fuera posible, que el proyecto de Código agrario representase un consenso de la opinión nacional y no el criterio de una sector particular.

Como causas de la promulgación de un Código - agrario en Panamá, por medio del cual se llevase a cabo una reforma agraria, se mencionaban las condiciones las condiciones infrahumanas en que vive el hombre del campo panameño; el bajísimo ingreso "per capita" anual de la - mayoría de la población rural; la miserable condición de la vivienda campesina; la escasísima alimentación, la ignorancia y el alto índice de enfermedades que aniquila la salud del campesino además de la deficitaria producción - agricola. Estas realidades fueron tomadas en cuenta al discutirse el proyecto de ley, con el propósito de "dignificar al campesino como hombre, como ciudadano y como -

factor económico en la renta nacional".

Pero la Comisión que redactó el proyecto de Código agrario, este, dentro de sus limitaciones, constituye una solución nacional, efectiva y bien orientada al problema agrario.

El Código fue concebido, según la Comisión para resolver tres problemas fundamentales, de trascendental importancia para la economía del país y la vida de la Nación. Estos tres problemas se resumen en los tres primeros artículos del Código, que enseguida anotaremos:

1/- La incorporación del hombre al campo a la economía nacional, asegurándole una distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra, organizando su explotación en forma racional mediante el suministro del crédito agrícola y la asistencia técnica, y proporcionándole la seguridad de un precio - equitativo por sus productos, que le permita elevar su nivel de vida, en forma decorosa en todos los campos de la actividad humana.

2.- Como segundo objetivo del Código agrario está el del desarrollo de la actividad agrí-

cola, de la pecuaria y de las operaciones industriales que conduzcan a la transformación de los productos que se derivan de estas actividades. Todo esto con miras al desarrollo integral del país y de una justa distribución del ingreso nacional;

3.- Y como tercer objetivo, el Código agrario tiende a garantizar los derechos de la propiedad privada de la tierra, conforme a los principios establecidos en la Constitución Nacional, siempre que cumpla con la función social que le corresponde.

Para la Comisión designada por la Asamblea Nacional de Panamá, la garantía de la permanencia de la propiedad privada de la tierra, tiene su raíz en los principios de la función social, que representa el mayor estímulo y el mayor incentivo para la producción. En este sentido, dice la Comisión, "el código agrario lejos de afectar aquellas propiedades que cumplen con su función social, las estipula las garantiza y las protege al mismo tiempo que va decididamente contra aquellas propiedades que son verdaderos latifundios, porque se mantienen ociosas o en las cuales no existe el esfuerzo creador directo del hombre sobre la tierra..."

El Código agrario panameño tiene, pues como meta principal, en el orden material, la realización de la reforma agraria integral./ Este es un concepto general y comprensivo, abarcador, dentro del cual se deslindan las distintas formas en que puede y debe llevarse a cabo, con el propósito de que impere una verdadera "Justicia Social" (como dice el Código en su artículo 12), -- por medio de la cual se resuelven los problemas del -- hombre del campo se promueve su incorporación definitiva al desarrollo económico, político y social de la Nación.

El objeto de la Reforma no es otro que el de la superación de la indigencia del hombre del campo considerando al hombre mismo como objeto de la reforma, por ser, precisamente, el hombre del campo la parte mas débil, mas expoliada, de las relaciones socio-económicas que se suscitan como consecuencia de las actividades -- agrícolas de los campesinos. Aunque en el fondo dice -- Roger Vekeman (6) el hombre como objeto de la reforma -- es todo el pueblo. "Sin la participación dinámica del -- pueblo como protagonista del cambio y del desarrollo, --

(6) VEKEMAN, Roger. Reforma social o reforma de las estructuras. Reforma agraria en America Latina. Fondo de Cultura Económica. 1.965. pág. 507

ninguna reforma puede tener vida autentica por muy genial que sea su concepción en la mente de expertos y gobernantes, o por muy perfecto que sea el recuento estadístico y el analisis científico de las necesidades y miserias.

Doctrinalmente la Reforma agraria en Panamá pretende aumentar la producción agricola mediante la redistribución de la propiedad, conjuntamente con otras medidas, con vistas a elevar el bienestar de la población; y esto no es otra cosa, desde el punto de vista de la estructura de la sociedad, que la extensión de la racionalización capitalista a la agricultura... Sobre esto dice Eduardo Hamuy, que no es otra cosa que lo que Lenin calificó de "medidas pequeño-burguesas", justamente porque la Reforma agraria está concebida como reforma (y no como revolución) en el sentido de introducir cambios en la agricultura, dentro de las manos del capitalismo, de un modo pacífico y evolutivo, generalmente conforme a un programa específico, integrado a una planificación global del desarrollo económico(7).

La Reforma agraria, dice el profesor Ballarín Marcial. "aparece en líneas de principio, como una parte de la política agraria" (8). Y para nosotros este -

(7) HAMUY, Eduardo: Consideraciones sociológicas sobre la reforma agraria. Fondo Cultura Económica. 1965. Mexico. pág. 243.

(8) BALLARIN, Marcial: Principios generales de la Reforma agraria Integral. Revista de Estudios Agro-sociales. pág. 200. 1.965 Madrid.

principio no es más que un contrato de reforma desde el momento en que la redistribución eficaz solo sobreviene por incumplimiento de la función social de la propiedad agraria, que a fin de cuentas se cumple fácilmente con el cultivo de la tierra en un determinado porcentaje, sin tener en cuenta si es económica o no la explotación de acuerdo con las características, circunstancias y factores que inciden sobre cada parcela de terreno. El Código panameño introduce cambios superficiales que no promueven una verdadera reivindicación campesina, tal como lo decimos en nuestro estudio sobre la "función social de la propiedad"... Y si tenemos en cuenta lo que al respecto anota al profesor Ballarín Marcial, es difícil con este instrumento jurídico, mediatizado, llegar a una verdadera reforma agraria, pues, para el ilustre profesor la "reforma agraria es el fin del antiguo régimen y la apretura del nuevo". "La reforma agraria viene a curar y renovar".

Y la define como "un sistema de normas jurídicas y un conjunto coordinado de acciones, principalmente públicas, que tienen como objeto, mediante la redistribución de la tierra y sus réditos, sustituir el régimen de latifundio y minifundio preponderantes en ciertos países de Iberoamérica por una agricultura empresarial, de base familiar y asociativa, parificada con

los demás sectores e integrada en el desarrollo planificado del país, según ciertos criterios de incremento de la población y de la justicia social" (9).

Estos principios fundamentales que proclaman los autores respecto del D-erecho Agrario, no tienen una verdadera aplicación en nuestros códigos. Se mencionan, algunas veces en forma esporádica, y se caracterizan por inducir a la confusión, cuando no al desatino. El Artículo 1º., por ejemplo, nos habla del objetivo del código agrario que es el de la realización de la "Reforma agraria Integral y la abolición del acaparamiento de tierra inculda u ociosa", como si en la realización de la Reforma Agraria Integral no estuviese ya implicado el aniquilamiento del monopolio de la tierra, por ser esta una de las formas estructurales agrarias mas nefastas, precisamente, por mantener las tierras incultas u osiosas, improductivas y sin beneficio social/ Nuestro código adolece, pues del defecto de no deslindar con claridad principios fundamentales, primarios, y principios consecuenciales de orden inferior para el desarrollo de una política agraria productiva y clara, en la cual no sea el engaño un apoyo para el mantenimiento de la situación imperante, que hasta ahora ha sido de angustiosos resultados...

(9) BALLARIN MARCIAL, Alberto. Principios Generales ob. cit. pág. 201.

En conclusión, el Código agrario de Panamá no construye con precisión metodica una verdadera expresión de los instrumentos legales por medio de los cuales debería realizarse la Reforma Agraria Integral. Falta - de métodos y de precisión en sus planteamientos, constituyen una de sus principales características en este sentido. No obstante, en nuestros estudios siguientes trataremos de deslindar algunos principios que sobre la propiedad y su función social nos parecen importantes y aleccionadores.

LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN PANAMA

=====

Clasificación:

Para diferenciar la propiedad agraria, el Código de Panamá establece algunas normas generales. Estas normas dividen la tierra en :

- a.- Tierras del Estado
- b.- Tierras de propiedad privada.

En el Artículo 22, para los efectos de la Reforma agraria, la Comisión de Reforma Agraria divide las zonas de explotación en el área rural, prefiriendo las zonas cercanas a los centros de población y a las vías principales y caminos de penetración, para la aplicación

de las estipulaciones del Código agrario. Así tenemos que las tierras mayormente afectadas serían las tierras estatales de propiedad de la Nación, y las tierras de propiedad privada que no cumplen con su función social, tal como lo dice el artículo 30 sobre la función social, de la propiedad estudiado en esta tesis.

1.- TIERRAS ESTATALES:

=====

Nuestro código agrario establece que son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad privada a personas naturales o jurídicas. Se consideran también como baldías las tierras llamadas indultadas.

Las tierras patrimoniales del Estado son todas aquellas adquiridas por este a cualquier título. Para los efectos del Código agrario todas las tierras estatales sujetas al código, exceptuando las que enumera el artículo 27, que son las que enseguida se anotan:

- 1.- Las tierras comprendidas en las áreas urbanas conforme a las disposiciones vigentes;

2.- Las extensiones de tierra que a juicio de los organismos oficiales competentes se requieren para el desarrollo de la industria nacional o de los centros poblados existentes o que se proyectasen crear;

3.- Las zonas de reserva forestal, conforme a lo dispuesto en el código agrario en el Capítulo 30, del título XV;

4.- Las zonas que fueren declaradas de valor histórico o turístico;

5.- Las reservas para tribus indígenas. Es decir, las tierras comprendidas en las reservas indígenas, que no pueden ser transferidas en propiedad, mientras así lo establezca la Constitución. Sin embargo, la Constitución de Reforma agraria reglamentará su explotación para que cumplan su función social procurando en todo momento que los beneficios de la existencia técnica, crédito agrícola, y los demás previstos en el Código agrario lleguen a las comunidades indígenas en la misma proporción que las comprendidas en los planes generales de desarrollo agropecuario.

De esta manera se reconocen y consideran reservas indígenas todas aquellas establecidas por la Constitución y las establecidas por Ley, Decretos Leyes y Decretos.

6.- Las Costas marítimas que el Organo Ejecutivo declara que pueden ser utilizadas para dar protección y facilidades a la navegación, o que puedan dedicarse a la construcción de ciudades, de puertos o de muelles;

7.- Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de cien (100) metros de anchura hacia dentro de la costa, en tierra firme;

8.- Las islas marítimas, con excepción de las porciones de ellas poseídas u ocupadas por las personas que tengan derecho a su adjudicación en propiedad a título gratuito u oneroso, con arreglo a las disposiciones del Código agrario;

9.- Las cabeceras y riberas de los ríos o riachuelos navegables siguiera a trechos -

por embarcaciones menores de diez (10) toneladas brutas hasta una línea trazada a cinco(5) metros de la línea de las aguas y paralela a esta.

También quedan afectadas para los fines de la Reforma agraria, las tierras estatales comprendidas en una faja de ocho(8) kilómetros de ancho a cada lado de la línea central de las carreteras en construcción o que en el futuro se construyan. Para el uso de estas tierras el Código agrario en su artículo 28 da facultades a la Comisión de Reforma agraria para que dicte los reglamentos pertinentes, teniendo en cuenta lo previsto en la letra a/ del artículo 95 de la constitución.

El Artículo 95 de la Constitución Nacional de Panamá, dice así; "Artículo 95. Para cumplir los fines de la integración económica de dichas colectividades, el Estado realizará metódicamente las siguientes actividades:

a/ Dotar gratuitamente a los campesinos e indígenas de las tierras de labor necesarias, expidiéndoles el título de propiedad correspondiente. Se preferirán las tierras cercanas a los centros de población y a las

vías principales y de penetración. Cuando falten tierras baldías nacionales en estas condiciones, se expropiarán las tierras particulares incultas u ociosas. Estas expropiaciones solo se llevarán a cabo cuando se trate de terrenos incultos que excedan de cien (100) hectareas, o que siendo de menor extensión, pertenezcan a personas que no se dediquen a la agricultura o a la ganadería como medio de subsistencia;....

b. TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA

=====

Respecto a este tema el Código agrario no hace otra cosa que repetir la definición de propiedad privada contenida en el Código Civil, instituyendo , eso sí, como una limitación a las facultades de uso , goce y disposición, la función social de la propiedad. Este Artículo dice así: Artículo 29. Todas las personas naturales o jurídicas que tuvieran tierras en propiedad tienen el derecho de su uso, goce y disposición plena con las limitaciones que impone la función social de la tierra y en tal condición deben recibir del Estado la protección necesaria y deben cumplir con lo establecido por las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

PLENA Garantía de los derechos de la propiedad privada
de la tierra.

La Constitución Nacional garantiza el derecho de propiedad privada en su artículo 45 que dice - así:

"Artículo 45. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores.

La propiedad privada implica obligaciones - para su dueño por razón de la función que - debe llenar".

Siguiendo el ordenamiento constitucional panameño, el artículo 20 del código agrario de Panamá estatuye que "son también objetivos del Código agrario:

a)...

b) La plena garantía de los derechos de la propiedad de la tierra y el ejercicio de estos derechos, conforme a los principios estatuidos en la Constitución Nacional".

Como vemos en el Capítulo 20 de nuestra tesis,

nuestra Constitución recoge evolutivamente los antiguos conceptos de propiedad privada, cuya modificación paulatina se había operado a lo largo del siglo pasado y continuado en el presente, a impulso de las transformaciones de la realidad económica y social. De allí - que nuestra legislación acosada por las dos corrientes extremistas que recorren América, haya consagrado la propiedad privada y la haya garantizado, pero con la salvedad de que debe cumplir con su función social; aunque en realidad, como se puede ver en la parte de nuestra tesis respecto de la función social de la propiedad esta limitación no es tan severa como en otros códigos. Por eso, en realidad de los hechos actuales, la propiedad privada aún goza de aquellos privilegios casi "ilimitados" de que gozaba antes del advenimiento de nuestra Ley Agraria.

La función social que admite nuestro código, no concluye con las ideas dominantes desde antiguo sobre la propiedad privada. Su garantía ejerce enorme influencia en nuestra vida económica y social, casi sin limitaciones, debido a la ineficacia en el plano de la actividad cotidiana de la función social, que es más que de fondo, aparente y exterior. Fundamentalmente no hace otra cosa que conformar y garantizar la propiedad pri-

vida, tal como lo consagra nuestra constitución y nuestras leyes, que han surgido empujadas por las presiones de las nuevas ideas, concediendo "funciones sociales" para dar en concreto realmente poco.

Por otra parte, la garantía de la propiedad privada ligada a su función social, en el caso panameño, parece estar conexas estrechamente en su eficacia a la inexistencia del Tribunales agrarios. Y en un artículo aparecido en el diario "El Mundo", de Panamá, el Licenciado Efraín Vega, Juez Primero del Circuite de Veragua, anotaba que "al adoptarse el código agrario no se ha establecido, paralelamente a esta nueva rama del derecho nacional, la jurisdicción consona con ella, que la haga funcionar conforme a sus principios especiales", como se hizo al expedirse el Código de trabajo.

No cabe duda alguna de que el éxito obtenido al ponerse en vigencia la experta laboral se debe en grandísima parte a que junto con las normas sustantivas allí consignadas, se dictaron disposiciones de procedimiento destinadas a poner en marcha esa conquista, que comparadas con el anticuado procedimiento judicial resultaba verdaderamente revolucionarios, y con ellas los tribunales de instancia, con una organización y composición garantizaban y siguen garantizando la eficacia

del derecho que regula las relaciones entre el capital y el trabajo, con las debidas garantías para ambas partes, que en la práctica se traduce en un clima de confianza y de mutuo respecto, y, a la postre, en bienestar para todos los interesados.

Y añade el Licenciado Vega: "Algo semejante deberá hacerse en relación con la jurisdicción agraria indispensable para la aplicación de la justicia que preconiza el Código agrario: una justicia pronta, expedita, libre de la enojosas cargas de un largo proceso y de los tradicionales procedimientos y administrada por tribunales especiales, integrados por un personal idóneo, con suficientes experiencia capacitación y voluntad de servir a esta causa, y con una organización que haga realizables los postulados de la misma".

"Los tribunales agrarios continúa el Juez de Santiago de Veraguas, tendrían la misión de dirimir las controversias que suscite la propiedad legítima, la tenencia, la posesión, el uso, etc., de la tierra. A ellos - deberá estar atribuida toda cuestión que se roce con -- esta materia, desde las oposiciones a la adjudicación o arrendamiento de tierras nacionales, hasta los lanzamientos, deslindes, inspecciones oculares, justificación de posesión, despojos, perturbaciones, etc., cuando el

objeto de los mismos sean fondos rurales".

EXPROPIACION.

Uno de los principios que sirven de cimientos básicos para llevar a cabo una Reforma agraria integral, como dice el profesor Ballarín Marcial, es el de la distribución de la propiedad que se logra⁽¹⁰⁾. El Código agrario panameño trata de la expropiación en el Título II La Adquisición de tierra por el Estado- Capítulo 1º que se refiere a las expropiaciones de tierras. En este capítulo se dividen las tierras, expropiables y en tierras inexpropiables. El Artículo pertinente es el siguiente:

"Artículo 35. Para los fines de la Reforma Agraria, el Organo Ejecutivo expropiará a solicitud de la Comisión de Reforma Agraria, - conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, tierras de propiedad privada cuando se encuentren en los siguientes - casos:

a.- Tierras incultas, ociosas o insuficientemente explotadas conforme a lo establecido - por el Artículo 31;

⁽¹⁰⁾ BALLARIN MARCIAL, Alberto: principios Generales. Ob cit. pág. 227.

b.- Cuando los propietarios de tierras no cumplan la función social de la Propiedad especialmente en las circunstancias previstas por el artículo 30;

c.- Cuando por la Ley se hubiere declarado de Utilidad Pública un proyecto de la Reforma Agraria y las tierras necesarias para el mismo fueren de propiedad privada".

"Artículo 36. La Comisión de Reforma Agraria solicitará la expropiación de tierras de propiedad privada, conforme al artículo anterior cuando comprueben que son necesarias para el plan de desarrollo agrario y distribución de tierras cercanas, o cuando las que existan sean insuficientes o inapropiadas.

Parágrafo: Toda solicitud de expropiación debe ser precedida por el informe técnico correspondiente, hecho por la Comisión de Reforma Agraria".

Lo que afirma el profesor Ballarín Marcial, también lo anota nuestro Código, Hay una ins-

titución relacionada con el mecanismo expropiatorio, y que es la afectación, definida por el profesor Ballarín "como una limitación de la propiedad, de origen legal, - que representa un primer paso hacia la expropiación".

(11) Nuestro código establece una serie de casos en los cuales la expropiación tiene cabida, fijando mas que nada la atención en si cumplen o no cumplen las propiedades su función social correspondiente, o como en el - caso a) del artículo 35, por medio de una ley que hubiere declarado de Utilidad Pública un proyecto de la Comisión de la Reforma Agraria y de las tierras necesarias - para el mismo, fueren de propiedad privada.

En el primer caso son expropiables:

- a.- Tierras incultas.
- b.- Tierras ociosas.
- c.- insuficientemente explotadas.

Estos casos, como lo determinan, el artículo 35 estan relacionados con el artículo 31 que declara - igualmente contrario al principio de la función social los sistemas indirectos de cultivo de la tierra "basados en la explotación del trabajo del hombre, como el --

(11) BALLARIN MARCIAL, Alberto. Principios Generales...

arrendamiento o parcelas temporales por razones de necesidad o de interes social urgente plenamente justificado ante la Comisión de Reforma Agraria".

En el caso que anotemos, el artículo 31 hace la salvedad de que se exceptúan por considerarse que - cumplen excepcionalmente con la función social de la - propiedad, el arrendamiento y la aparcería temporales - cuando existen razones de necesidad o de interés social urgentes plenamente justificados ante la Comisión de Reforma Agraria.

Los conceptos de necesidad social, interés social, utilidad pública que incluye nuestro código, no están definidos, pues, se usan indistintamente al parecer para determinar diferentes situaciones. Al criticar los conceptos obtenidos en los códigos hispanoamericanos, - el profesor Pedro Moral Lopez. (42) hace algunas aclaraciones que nos podrían orientar . Al preguntarse - ¿ que es la utilidad pública, nos dice que " El Estado tiene ciertas obligaciones con el público y para cumplirlas necesita los medios convenientes .- Por ejemplo, puede ser necesario construir una carretera, un puente. El Estado utiliza entonces el instrumento de la

(42) MORAL LOPEZ, Pedro. Reforma agraria. ob. cit. pág. 256

expropiación por "causa de utilidad pública", con un fin de utilidad pública, determinado concreto, indemnizado fácilmente identificable. El Estado, al expropiar en este caso hace entrar los bienes en cuestión en el "dominio público". La utilidad pública de las obras para las que realizó la expropiación se manifiesta en la práctica, por el hecho de que cualquier ciudadano puede, teóricamente, como miembro del "público", utilizar, como todos y cada uno de los ciudadanos del país considerado, obras para las cuales se expropiaran determinados bienes de propiedad privada".

El profesor Moral Lopez considera que el concepto de utilidad pública se diferencia del de necesidad pública por el elemento de urgencia. "Sustancialmente, dice no existe diferencia con el caso anterior, salvo el elemento de urgencia, que se introduce en este segundo caso".

"Más adelante, agrega, se han presentado otras necesidades que no corresponden ya a la noción del "servicio público" que el Estado debe prestar a los ciudadanos. Se trata de necesidades de orden "social", tales como la colonización y la recolonización, el mejoramiento de las estructuras agrarias, la reforma agraria misma. Ha debido, pues, utilizarse la noción de expropia--

ción" por cuasa del interés social" que, evidentemente es mucho más amplio que el "interés público".

"Al expropiar por razones de interés social el Estado no va a incorporar los bienes al dominio público, para satisfacer necesidades de utilidad pública, sino que va a actuar simplemente de intermediaries; los bienes expropiados irán a parar, en definitiva, a otras manos privadas, por considerarse que le interés social así lo exige".

En los casos a(y b) del artículo 35, nuestro Código parece establecer la expropiación por causa de interés social, atendiendo a lo que por causa define el Profesor García Enterría. "La causa expropriandi, dice, ha de precisarse específicamente en cada expropiación singular, y predicarse, no de la privación en sí sino justamente del destino posterior a que tras la privación expropriatoria ha de efectuarse el bien que se expropia". "La expropiación está siempre en función de una transformación posterior de los bienes objeto de la misma, que no es preciso que sea material (obras, típicamente), que incluso puede bastar simplemente con que sea jurídica (sustitución de un propietario por otro), pero que debe responder a un plan de ordenación para cuya efectividad resulte un obstáculo el estado de cosas que

la expropiación se encarga de remover".

El interés social, pues, define las causas de la expropiación. A la sociedad no le benefician las tierras incultas, ociosas o insuficientemente explotadas. - Lo mismo que no le benefician los propietarios que no cumplen con su función social. "Función social del propietario", dice textualmente nuestro código.

En el caso c) la causa de la expropiación es un proyecto de Utilidad pública que determine la Comisión de Reforma Agraria cuando las tierras necesarias para el mismo, fueren de propiedad privada.

Este caso parece aclarar los conceptos de interés social y de utilidad pública. El hecho de que hubiera establecido una nomenclatura parece significarlo. En los casos a) y Bb) existe la posibilidad de que las tierras incultas, ociosas o insuficientemente exploradas vayan a parar a otras manos de particulares, mientras que en el caso c) existe la posibilidad de que los bienes objeto de la expropiación, es decir, las tierras sean necesarias para otras obras que no sean precisamente cultivos; pueden ser edificaciones necesarias para la Comisión de Reforma Agraria; obras que entran al "dominio público"...

Muy relacionado con la institución de la expropiación en el derecho agrario, de Panamá están los casos de tierras inexpropiables, que deben su calidad de inexpropiables, fundamentalmente, al principio de la función social. El Artículo pertinente, el número 37 - del código, nos determina taxativamente, cuales son las tierras inexpropiables Así tenemos:

"Artículo 37: Son tierras inexpropiables salvo las excepciones establecidas expresamente en este Código: a) Las propiedades de una extensión menor de cien (100) hectareas, con excepción de las que no cumplan su función social y pertenezcan a personas que no se dediquen exclusivamente a la agricultura o a la ganadería como medio de subsistencia; y b) - Las propiedades que cumplan su función social, cualesquiera que sea su extensión".

Define así el Código las tierras inexpropiables por su extensión o por el cumplimiento de la función social.

Son entonces inexpropiables:

a.- Las propiedades de una extensión menor de cien (100) hectáreas.

b.- La propiedades que cumplen su función social, cualesquiera que sea su extensión.

No obstante, en el caso a.- se estipula una excepción que es como una sanción contra los propietarios que descuidan sus deberes sociales. Así tenemos - que son expropiables las propiedades de tierra de una - superficie menor de cien (100) hectareas si coinciden los dos requisitos siguientes:

- 1.- Que no cumplan su función social, y -
- 2.- Que pertenezcan a personas que no se dediquen exclusivamente a la agricultura o a - la ganadería como medio de subsistencia.

El Código por medio de este artículo, principalmente, trata de proteger a los campesinos agricultores, ya sea dándoles tierras o evitando la expropiación cuando se dediquen a la agricultura o a la ganadería como un medio de subsistencia.

No obstante el hecho de que exista la expropiación, la ley protege a los dueños de tierras cuando estas son expropiables, otorgándoles el derecho a reservarse las extensiones de tierras que se determinen como inexpropiables. Así lo dice el Artículo 38, que es el - siguiente:

"Artículo 38. El propietario objeto de la expropiación tendrá el derecho de reservarse las extensiones de tierras que se determinen como inexpropiables al tener de lo dispuesto en el artículo anterior".

Luego el artículo 39 añade:

"Artículo 39. Si una persona es dueña de varias fincas expropiadas, solamente en una de ellas podrá reservarse la extensión a que tiene derecho de acuerdo con el artículo número 38".

Sin embargo, el mantenimiento como propietario de la parcela de terreno con que puede quedarse la persona cuya tierra ha sido expropiada en parte, depende definitivamente de si llega posteriormente a cumplir la función social, ya que el "interés social" fué la causa expropiando que permanece latente en la parte de terreno que se reserva el propietario de acuerdo con el artículo 39.

Claramente lo determina el artículo 40.

"Artículo 40. La extensión de tierra que fuere reservada como inexpropiable, perderá su condición de tal, y podrá ser objeto de expro-

piación posterior, si transcurridos cinco -
(5) años la propiedad reservada no cumple su
función social".

El Código panameño prevee la expropiación de
una finca, aun cuando cumpla con su función social, en
aquellos casos en que la finca resulte un obstáculo pa-
ra el establecimiento de una Colonia Agrícola. Es de su-
poner que aquí la causa sería la embergadura del plan
agrícola. Dice así el artículo 41.-

"Artículo 41.- Cuando para la instalación de
una Colonia Agrícola resulte un obstáculo de
orden técnico o económico la existencia de
alguna finca dentro del area de colonización,
procederá por excepción la expropiación total
o parcial de las fincas, aunque cumplan su
función social o estén dentro del límite de
extensión inexpropiable. En estos casos la
Comisión de Reforma Agraria comprobará en el
Juicio de Expropiación que la finca está com-
prendida en las estipulaciones de este artícu-
lo.

En el caso de expropiación ejecutada en -
los términos indicados en este artículo, los
propietarios tendrán derecho a obtener en pro

piedad, a título oneroso, una parcela de esa misma colonia igual a la mayor área adjudicable".

Artículo 42.- La expropiación mencionada - en el artículo anterior deberá hacerse por el total de la finca cuando la expropiación parcial destruya la unidad económica de la finca la utilice o la haga inapropiada para el - uso a que estaba destinada.

PROCEDIMIENTO:

=====

El procedimiento para la expropiación será sumario. Tal lo determina el artículo 43, tal como quedó según el Decreto Ley número 15 de 30 de septiembre de 1.965. Dice el expresado Decreto Ley.

"El Artículo segundo: El Artículo 43 del Código agrario quedará así:

"Artículo 43.- En los casos de expropiación - para los fines de la Reforma Agraria se observará el procedimiento sumario que establece el Código Judicial para la expropiaciones con las modalidades establecidas en este Código".

EXPROPIACION DE OBRAS Y MEJORAS:

=====

La expropiación de obras y mejoras están previstas en el artículo 44 del código agrario, cuando para los fines de la Reforma se necesiten tierras estatales ocupadas por terceros con explotaciones agrícolas o pecuarias y no se haya logrado un acuerdo con el ocupante. El artículo mencionado es del tenor siguiente:

"Artículo 44. La Comisión de Reforma agraria podrá expropiar la expropiación de obras y mejoras cuando para los fines de la Reforma Agraria se necesiten tierras estatales ocupadas por terceros con explotaciones agrícolas o pecuarias y no haya logrado un acuerdo con el ocupante. En estos casos el ocupante podrá reservarse una parte de sus explotaciones para formar parte del nuevo plan de reforma agraria de acuerdo con los reglamentos de dicho plan, o aceptar la parcela que le ofrezca la Comisión de Reforma Agraria en otra zona.

PAGO:

=====

Sobre el pago se refiere el artículo 45 y 46:

"Artículo 45. Cuando el Estado adquiriera una -

propiedad mediante expropiación deberá pagar una indemnización previa al propietario.

La indemnización que se pague por este concepto durante los primeros cinco años (5) de vigencia de este código no será mayor del valor catastral promedio de la finca durante los cinco(5) años anteriores a la Ley de 37 de 27 de Diciembre de 1961.

Después de cinco (5) años de la vigencia de este código se pagará una suma no mayor del promedio del valor catastral y comprendido entre el 27 de Diciembre de 1956 y la fecha en que se haga la solicitud de expropiación.

En las expropiaciones de tierras adjudicadas después de la vigencia de este código, se pagará por este concepto una suma no mayor de aquella en que la tierra fué vendida. El valor de las mejoras mediante tasación parcial será reconocido en todos los casos".

El Código cuando fué promulgado había establecido que se podía pagar al precio de la propiedad en dinero efectivo, o por medio de bonos. Sin embargo, en este último caso había que tener en cuenta si el dueño -

de la tierra aceptada o no esta forma de pago.

El Artículo en cuestión decía así:

"Artículo 46. En los casos de expropiación el Estado pagará la indemnización previa en efectivo o por medio de bonos que devengarán un interés anual del 4 por ciento. El pago en bonos estará acondicionado a que el dueño del bien expropiado, convenga en aceptarlos en tedo o en parte".

Sin embargo, por medio del Decreto Ley número 15, de 30 de septiembre de 1965, este artículo quedó -
así.

"Artículo tercero.- El Artículo 46 del Código agrario quedará así:

Artículo 46.- En los casos de expropiación el Estado pagará la indemnización previa en efectivo o por medio de bonos que devengarán un interés anual del cuatro por ciento (4%)".

El pago de la tierra es uno de los grandes - problemas de América Latina. En Panamá como es de suponer, ocurre lo mismo. La reforma agraria significa la inversión de un gran capital por parte del Estado. El campesino generalmente es pobrísimo. El Estado no solo tiene

que atender lo relacionado con el crédito agrícola, ayuda la técnica, educación, asistencia social, sino también el pago de la tierra, que es un problema de difícil solución debido a la pobreza de nuestros países. De allí que Jacques Chonchol dijera que "si pensamos que nuestros países son muchos más pobres que Italia y que la magnitud de nuestros problemas en materia de reforma -- agraria es inmensamente superior, tenemos que tomar conciencia de una cosa que podría sintetizarse de la siguiente manera: o se paga la tierra o se hace la reforma agraria". (13)

Esto seguramente fué lo que impulsó a la Asamblea Nacional de Panamá a modificar el artículo 46 del Código, es decir, la imposibilidad de pagar en dinero efectivo el precio de la tierra, y establecer que se pagaría en dinero o en bonos del Estado con un interés -- del cuatro por ciento (4%). No es una solución, pero -- por lo menos es un avance. Ya que el profesor Ballarín Marcial (14) nos dice que esta es una característica de la Reforma agraria Integral, "no se paga en dinero sino en --

(13) CHONCHOL, Jacques: razones económicas, sociales y políticas de la Reforma Agraria. Reforma Agraria en América Latina. Fondo de Cultura Económica. México. 1965. pág.

(14) BALLARIN MARCIAL, Alberto: Principios generales. ob. cit. pág. 232.

títulos". En el caso de Panamá el Estado puede pagar ya sea en dinero o en bonos, según el artículo 46 del Código ...

LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.-

=====

La Función social de la propiedad es uno de los principios de mayor relieve dentro de la propiedad en los nuevos tiempos. A ella se refieren con bastante insistencia los autores que se preocupan especialmente por la propiedad agraria. Ha sido fijado tanto por los autores cristianos como por los no cristianos. Los Códigos hispanoamericanos han adaptado en sus normas este principio por lo que significa en cuanto a la repercusión en el ámbito económico y social. Podría decirse - por ello, que es una de las características de las leyes de Reforma Agraria surgidas al empuje de las masas campesinas irredentas, por cuya presión ha tenido el problema agrario una singular y expectante presencia. No se concibe en la actualidad en Hispanoamerica una Ley - agraria que no contenga en sus preceptos el concepto de la función social de la propiedad, porque, precisamente, la función social de la propiedad es parte de su contenido redentor. Es que la función social de la propiedad se realiza fundamentalmente en dos vertientes principales: una específicamente económica y, la otra, clara-

mente social; son dos vertientes perfectamente humanas. Es, pues, el Derecho en su sentido más social. En el primer caso, los autores más destacados se refieren a esta parte de la función social en el sentido de la producción, y, por la otra, a la redención social del campesino agricultor, la parte más débil en las relaciones que se suscitan por efecto de la actividad del hombre sobre la tierra en el campo. En el caso económico el Profesor Pedro Moral López, al referirse a las reformas agrarias, anota, al hablar de la función social del Derecho, la importancia que tiene la noción funcional del Derecho, como fundamento de las reformas de las estructuras agrarias, es decir, no solo las reformas de las estructuras económicas, sino también de las estructuras sociales, desde el momento en que en nuestros países (Caso de Panamá) las estructuras sociales tienen más que nada un fundamento económico, a diferencia de otros países en donde las estructuras sociales pueden tener, más que nada, una base sanguínea.

El Profesor Moral López dice que "las reformas agrarias, quizás más que cualquiera otras reformas, presuponen en el terreno jurídico, la aplicación de una noción que va afirmandose cada vez más en todos los países del mundo: la noción funcional del Derecho, que puede

resumirse diciendo que todo derecho lleva consigo un deber u obligación correlativos.

Este principio, que hay que tener muy en cuenta cuando se trata de reformar y mejorar las estructuras y las relaciones agrarias. La aplicación de este principio a la propiedad agraria permitirá sentar en las tierras a quienes tienen la voluntad de trabajarlas intensivamente".(15)

En Panamá este concepto del aprovechamiento de la tierra por los campesinos, es el asiento económico de la función social de la tierra. Y es esta una noción encajada constitucionalmente en el Artículo 45, inciso 2º, que dice que "la propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar".

Sin embargo, no se trata de un concepto que implica una tendencia individualista, sino por el contrario, tiene un sentido colectivista, pues, la tierra no cumple su función social por el solo hecho de haber asentado una agricultor en ella sino de que se culti-

(15) BALLARIN MARCIAL, Alberto: Principios de Derecho agrario. edit. revista de Derecho Privado Madrid, pág. 308. 1965

ve con fines de beneficios generales. La función social de la propiedad de la tierra es así un concepto colectivista, tiende a beneficiar a la mayor cantidad de gente posible desde el principio económico del buen cultivo de la tierra. El Profesor Alberto Ballarín Marcial nos dice así que "la función social de la propiedad se concreta hoy, esencialmente, en que la finca deja de ser instrumento de goce y beneficio puramente individual para entrar al servicio de los intereses generales de la producción y de las nuevas exigencias sociales, - desde el punto de vista económico - social que se le asigna a la tierra".

Por lo tanto. la tierra es cuanto a la función social se refiere, no es un objeto privativo, sobre la cual se tienen derechos absolutos, sino que se convierte en un factor de la producción nacional, pues, una de las obligaciones que tiene el dueño consiste en el - deber de cultivarla hasta alcanzar los linderos que le - asigna el Profesor Ballarín Marcial en el concepto de - "buen cultivo", que se alarga hasta cambiar el concepto no de función social de la propiedad, sino del propietario. "La función social de la propiedad, dice el - Profesor Ballarín Marcial, se cumple ante todo, pánien-

de de la finca en situación de producir. Pero además de requiera alcanzar ciertos índices o niveles, con lo - cual llamaríamos al principio de "buen cultivo" que se hace mas riguroso para la propiedad, pero tiene, también, cierta vigencia general". "No solo se trata de - que la finca produzca. Se está llegando a una nueva - precisión que es lo verdaderamente peculiar del Derecho agrario: ha de ser, precisamente, el propietario quien la ponga en marcha convirtiéndose en empresario (función social del "propietario" más bien que de la "propiedad").(16)

Este concepto precisado por el Profesor Ballarín Marcial, parece estar determinado en el Código Agrario de Panamá en su artículo 32 (Normas Generales) que dice así:

"Artículo 32. La tierra es un factor de producción y su propietario debe cumplir con la función social prevista por la Constitución Nacional. En desarrollo de este principio queda prohibido todo acto de los particulares y de los funcionarios que impida o estan-

(16) BALLARIN MARCIAL, Alberto: Principios de Derecho - Agrario. Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid. pág. 308 año 1965.

que el aprovechamiento racional de la tierra". (Subrayado nuestro).

De manera continuada se ha dicho que la razón fundamental del Derecho de propiedad es la comunicabilidad de los bienes a todos los hombres, salvo aquellos bienes que son de naturaleza personalísima. Pero el concepto que desborda lo puramente personal y familiar, para ampliar su cometido, es lo que se significa con la función social de la propiedad, función que no solo prolonga, sino que traspasa el fin personal de la propiedad. Existen, pues, dos notas en el concepto de la propiedad, una individual y otra social. La nota social es de relevante interés en el Derecho Agrario; ella tiende a un desarrollo económico y social: el aprovechamiento racional de la tierra y de sus productos, y el mejoramiento social de los campesinos que trabajan la tierra, o mejor de los campesinos y trabajadores del campo. Ambos conceptos son de contenido colectivo porque no se trata de una o varias personas en particular sino del ascenso económico y social de las estructuras más débiles y más bajas del estrato económico y social campesino. Sin embargo, estas funciones en realidad no se cumplen en hispanoamérica simplemente por voluntad, pues, se necesitaría una perfección moral, verdadero convencimiento, -

una actitud volitiva, sino que es necesario, por lo mismo, que los intereses que están en pugna sean dirigidos por una política estatal de desarrollo general. En este sentido, un Código agrario es el conjunto de normas que trata de poner en ejercicio, en marcha, el desarrollo económico general.

El Derecho, pues, desde el punto de vista de su tendencia de amplitud social, se explica que el aspecto social no es una adición simple a las demás características de la propiedad, sino que es una de ellas, considerándose por algunos autores, que es fundamental, porque "encierra a todas". E implica para el propietario no el derecho de exigir, sino la obligación de dar: Es el deber correspondiente al derecho. De allí la importancia en la determinación de la función social del derecho de propiedad en las leyes agrarias nuestras pues es la parte frente a la sociedad que indica la limitación del goce privado en beneficio del goce colectivo y social. "La segunda función o finalidad del Derecho, dice el Profesor Joaquín Ruiz Jiménez, más alta en la esfera de valores, es, precisamente, la realización de la Justicia, es decir, la atribución a cada uno de los miembros del cuerpo social, y a este en su conjunto, de lo suyo, de lo que le corresponde por exigencias de la naturaleza o por convenientes históricas de-

terminadas por el legislador. A través de la ordenación jurídica, la persona individual y los grupos sociales en que los hombres se integran para satisfacción de sus necesidades de toda índole, tiene que ir recibiendo los bienes materiales y espirituales necesarios para el desenvolvimiento vital y para un más alto progreso humano. Si la seguridad es el principio de estabilidad del orden jurídico, la justicia es su principio de movimiento y de perfección". (47)

LA FUNCION SOCIAL EN LOS CODIGOS/- =====

El Estatuto de la Tierra del Brasil para especificar cuando se cumple la función social de la tierra determina cuatro requisitos cuyo cumplimiento debe ser simultaneo; el artículo pertinente dice así:

Artículo 2.- Se asegura a todos la oportunidad de acceder a la propiedad de la tierra, condicionada por su función social en la forma prevista en la presente Ley.

1.- La propiedad de la tierra desempeña inte-

(47) RUIZ JIMENEZ, Joaquin: La Propiedad, sus problemas y su función social. Vol. I. Edic. Anaya. S.A. Salamanca 1961. pág. 200.

grante su función social cuando, simultaneamente;

a.- Favorece el bienestar de los propietarios y de los trabajadores que en ella - trabajan, así como al de sus familias;

b.- Mantiene niveles satisfactorios de productividad;

c.- Asegura la conservación de los recursos naturales;

d.- Observa las disposiciones legales que determinan las justas relaciones de trabajo entre los que la poseen y quines la - cultivan.

El Código agrario del Brasil al referirse a la función social de la propiedad de la tierra, desglosa su importancia en dos direcciones fundamentales; el bienestar del Hombre, en primer lugar, en el concepto del - "propietario, los trabajadores y su familia; y la productividad, en segundo lugar, en el mantenimiento de niveles satisfactorios de productividad y en la conservación de los recursos naturales. Mantiene, así, el principio económico y el principio social que integran básicamente la función social de la propiedad.

Por otra parte, la observación de las disposiciones legales que determinan las justas relaciones de trabajo, entre los que poseen la tierra y los que la trabajan, no nos parece un principio característico de la función social de la propiedad, por cuanto esta misma observación es obligatoria en cuanto relación se haga - mención en las leyes, con base en que la ley es obligateria para todos. Cuando más, este inciso no hace otra cosa que reclamar la posibilidad de que haya algien que posea tierra y otro que la cultive. En este sentido - el oodigo brasileño se estanca en relación con otros - oodigos que exigen el cultivo directo del proprietarie.

ECUADOR:
=====

La Ley de Reforma Agraria y Colonización del Ecuador, en su título Preliminar, artículo 3o, se refiere a la función social de la propiedad, en los términos siguientes:

Artículo 3.- La propiedad privada agraria cumple con su función social cuando reúne los requisitos siguientes:

a.- Explotación deficiente de la tierra.

b.- Responsabilidad y dirección del propietario.

c.- Conservación y renovación de los recursos naturales.

d.- Cumplimiento de las leyes que regulan el trabajo agrícola; y

e.- No constituir forma de acaparamiento de los recursos territoriales.

Entre la forma de concebir la función social de la propiedad por parte del Estatuto de la Tierra del Brasil y la Ley de Reforma Agraria ecuatoriana, hay alguna diferencia. El Código de Ecuador añade a la productividad y conservación de los recursos naturales - que contiene el Estatuto de la Tierra del Brasil- la responsabilidad y dirección del propietario, y la proclama reformista, casi universal, de que la función social de la propiedad implica la eliminación del monopolio de los recursos naturales, es decir, la eliminación del latifundio, pues éste en hispanoamérica como una consecuencia histórica (18), se consolidó en relativas -

(18) CARROL, Tomás, Las estructuras agrarias. Reformas agrarias en América Latina. Fondo de Cultura Económica. México- Buenos Aires. 1965, pág. 56.

pocas manos y tiene una importancia capital en el retraso de la economía agrícola y en el difícil ascenso de los agricultores en la escala social, lo que hace - prácticamente imposible el funcionamiento de la sociedad, pues, para que una sociedad pueda funcionar es necesario que exista un mínimo de movilidad, de integración de flaxidez en las capas sociales. Y en nuestra - sociedad agraria se aprecia especialmente la existencia de grupos sociales que constituyen verdaderas castas - que impiden, debido a su poderío económico, político, - una integración social aunque sea mínima. El campesino esta destinado en este sentido, a seguir sobreviviendo como mano de obra de las haciendas en que se asientan - como entidades económicas los terratenientes. Y la hacienda como una entidad económica repercute en la forma de desigualdad en la distribución de los ingresos; con secuencia de esto, también es el poder político en pocas manos, lo que está en contra la doctrina social de la iglesia, tal como lo manifiesta el Santo Padre en el Encíclica "Populorum Progressus", al anotar que "los campesinos adquieren la conciencia de su miseria, no merecida", añadiendose a esto "el escandale de las disparidades hirientes no solamente en el goce de los bienes, sino todavía mas en el ejercicio del poder"...(49)

(49) PABLO VI: Populorum Progressus. Diario " Madrid", 28 de marzo de 1967. pág. 9:

Y la hacienda, como se sabe, es en hispanoamérica una típica explotación de cereales y ganado con muy baja inversión de capital y trabajo por unidad de superficie. La propiedad se ejerce en ausencia y la mano de obra se provee a través del sistema de colonos de peones que reciben sueldos reducidísimos. La Tierra se cultiva extensivamente, lo que determina un mínimo esfuerzo por parte del propietario...

VENEZUELA =====

Uno de los códigos más completos en relación con la función social de la propiedad de la tierra, es el Código agrario de Venezuela. En él encontramos principios de gran interés. Fija de manera precisa en qué consiste la función social de la propiedad, abanzando criterios que, podrían decirse, han servido de camino en el esclarecimiento de estas funciones. El Código de Venezuela dice, respecto a la función social de la propiedad, así:

"Artículo 19: A los fines de la Reforma Agraria, la propiedad privada de la tierra cumple con su función social cuando se ajusta a todos los elementos esenciales siguientes:

a.- La explotación eficiente de la tierra y

su aprovechamiento apreciable en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente en ella de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características.

b.- El trabajo y la dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada.

c.- El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables.

d.- El acatamiento de las normas jurídicas - que regulen el trabajo asalariado las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas en las condiciones que señala esta ley.

e.- La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas de acuerdo con las disposiciones pertinentes".

"Artículo 20.- De manera especial se conside-

ra contrario al principio de función social de la propiedad e incompatible con el bienestar nacional y el desarrollo económico del país, la existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas, especialmente en las regiones de desarrollo económico. Igualmente se consideran contrarias al principio de la función social de la propiedad los sistemas indirectos de explotación de la tierra, como , los practicados a través de arrendatarios, a-parceros medianeros pisatarios y ocupantes".

En relación con el cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, el código agrario venezolano, incluye un principio que es de capital importancia en el Derecho Agrario, Este principio es el de explotación eficiente de la tierra, que el profesor Alberto Ballarín Marcial, siguiendo los autores italianos denomina "cultivar bien ", "o sea que la actividad agraria, en su mas amplia acepción debe ejercitarse según la buena técnica : el normal ciclo productivo no puede ser interrumpido y las operaciones inherentes no pueden ser diferidas ni suspendidas". (20). El profesor Ballarín a continuación, parece ligar la idea de "cultivar bien"

(20) BALLARIN MARCIAL, Alberto: Ob. cit.pág. 235.

a lo que él llama la "empresa agraria", definida como "la unidad de producción económica, constituida por el empresario y sus colaboradores, así como por la tierra y demás elementos organizados mediante los cuales se ejerce a nombre de aquel una actividad agrícola, ganadera, forestal o mixta" (21).

Sin embargo, sino económico - social por cuanto dice el Profesor Ballarín Marcial, no existe una responsabilidad exclusiva de la empresa, como ente jurídico, sino que está ligada, por no serlo, precisamente a la responsabilidad personal del propietario. No obstante la idea de la empresa es importante, por lo que se refiere a la responsabilidad social del propietario de cultivar bien la tierra, de acuerdo con los factores geográficos, climatológicos, técnicos etc., que lesson propios.... Por tanto. "La producción deberá ser precisamente económica, o sea, realizada con arreglos a los criterios de la ciencia económica - agraria, con estudio y ahorro de costes, racionalización, etc..., una actividad rentable" (22) .

Es indudable que el concepto de la "empresa", en relación con hispanoamérica, tiene importancia por

(21) BALLARIN MARCIAL, Alberto: ob. cit. pág. 243.

(22) " " " ob. cit. pág. 247

el relieve que se le ha dado, debido a razonamientos lógicos, a la empresa familiar, concebida, inicialmente, - en la forma del Patrimonio Familiar, explicación socio--jurídica, unida al concepto económico de que la familia 9 constituye una unidad de producción.

No obstante, el concepto rendimiento económico de la empresa inicialmente familiar, debe explicarse también por la absorción por parte de la industria arraigada en las grandes ciudades, de la mano de obra - campesina. El absentismo es un problema de nuestros - días. La industria atrae al campesino hacia las ciudades, y será siempre el camino lógico de los hombres -- del campo si ella esta dispuesta a pagar mejor sueldo - que el que el campesino pudiera devengar en el campo - por el hecho de cultivar la tierra. En estos casos el - campesino estaría dispuesto a emigrar, despoblando los campos negándole a la tierra su misión natural de producir bienes alimenticios, en primer lugar.

El concepto de "explotación eficiente de la tierra", "cultivar bien", tiene trascendencia no solo económico- familiar, sino también desde el punto de vista de la economía general del Estado, al establecer - puntos de contacto entre los beneficios que debe rendir la tierra a la familia y los que debe rendir a la comunidad en general. Es decir, no solo satisfacción -

de las necesidades de la familia campesina- mayores ingresos, ascenso social- sino también en cuanto se refiere a la producción nacional desde el punto de vista del plan de desarrollo general del Estado.

Es de fundamental importancia para el estudio de la función social de la propiedad, el inciso b). del Artículo 19 del Código Agrario de Venezuela. Esto es , "el trabajo y la dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra"

El concepto del trabajo y la dirección personal es requisito por medio del cual se quiere llegar a la profesionalidad agrícola. Se quiere que la persona que es dueña de la tierra sea quien la trabaje. El profesor Ballarín Marcial establece en su obra (23) un ligamento entre este concepto y el de empresa agrícola, teniendo como empresario al agricultor, que en la Ley venezolana también tiene una responsabilidad jurídica - por el mismo hecho de ser el propietario el que responde de la situación financiera de la empresa agrícola. El cultivo ha de realizarse materialmente por él, lo que excluye sobradamente la posibilidad del empresario ausente de la propiedad y los medios de cultivo -

(23) BALLARIN MARCIAL, Alberto: ob. cit. pág. 234

indirectos, tan perniciosos por ser formas de explotación de los campesinos.

La protección que los códigos agrarios hispanoamericanos dan a la familia, por considerar que es la forma viable para la constitución de empresas mínimas económicamente rentables, parece indicar que la labor en el cultivo directo incluye no solo la utilización de la mano de obra familiar, sino también la posibilidad de empleo en casos extraordinarios de trabajadores asalariados. El Código Agrario de Panamá, por ejemplo, al referirse a la función social de la propiedad, en su Artículo 31, nos dice que "Igualmente se consideran contrarios al principio de la función social de la propiedad, los sistemas indirectos de cultivo de la tierra basados en la explotación del trabajo del hombre, como el arrendamiento, la aparcería, u otras instituciones análogas, salvo el caso de arrendamiento o aparcerías temporales por razones de necesidad o de interés social urgente plenamente justificado ante la Comisión de Reforma Agraria".

El principio del cultivo directo y personal, trae como consecuencia una mayor protección por parte del Estado, que considera al trabajo del propietario, al trabajo directo del propietario, un hecho dignificante de la propiedad, un acto legitimador de su dere-

cho.

En realidad, se busca con este principio ligado a la función social de la propiedad, la creación de un nuevo tipo de agricultor, más asentado sobre la tierra, que vea en ella un facot de su bienestar económico y social, para dejarlos de los vaivenes políticos que hacen el hombre agricultor un sujeto inestable, medido periódicamente por el valor de su voto personal en el momento de las elecciones. Se trata de conseguir, pues, un nuevo tipo de agricultor que aplique nuevos sistemas de trabajos, con nuevas concepciones de la forma de vida y de relaciones humanas. De lo contrario, como dice Aguilera Camacho, continuaría el estancamiento económico, la inestabilidad social, pues, el "sistema de trabajo actual no ha tenido éxito", de hacer mas propietarios, que obran como unidades aisladas, sin contacto humano, sin acción social comunal - que en vez de progresar, cambian de vida y salud- por tierra que momentaneamente es de su propiedad, pero que en tiempo más o menos largo, pasará al acaparador, el que aprovecha su valorización y vive en la ciudad "...

(24)

El código agrario venezolano añade dos re-

quisitos más para que se entienda cumplida la función social de la propiedad de la tierra. Uno de ellos es el del cumplimiento de las disposiciones sobre la conservación de los recursos naturales renovables.

Si la tierra es, por decirlo así, uno de los principales factores, si acaso no el más importante, de la producción agraria, elemento insustituible, limitado en el espacio, saludable es que las leyes establezcan medidas de protección de su fertilidad. De lo contrario se estaría eliminando un elemento de vital importancia.

Por otra parte, el acatamiento a las normas jurídicas que regulan el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas, no es sino la consideración de importancia que se le da a la protección del trabajador campesino, con el propósito de que si no siga vigente en la realidad cruda de los hechos, la explotación del hombre del campo por los que tienen el poder económico en el medio rural.

Por último, el requisito de la inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional del Catastro de Tierras y Aguas, tiene su raíz en una práctica común en los campos en donde los terratenientes con fre-

cuencia se adueña por medios inmorales, trapisondas, prácticas industriosas, de grandes cantidades de tierras, muchas de las cuales han sido cultivadas desde mucho tiempo atrás por campesinos aislados, y a veces por verdaderas poblaciones... En estos casos funciona con aterradora realidad la ignorancia y la ingenuidad campesina, ya que muchos agricultores se asientan en tierras nacionales, para después de haber unido el trabajo honrado a la tierra, verse desalojado por un gamonal astuto, que por medios no muy nobles ha logrado inscribir en el Registro de la propiedad una finca medida a hurtadillas y legalizada la inscripción sin que el campesino incauto se haya percibido de ello. La inscripción pues, de la propiedad por parte de los que logran la adjudicación nos parece importantes, ya que de esta manera se garantiza la estabilidad del agricultor en su derecho.

LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN EL CODIGO AGRARIO
 =====
 PANAMEÑO.
 =====

El Código Agrario de Panamá menciona la función social de la propiedad en más de veinte artículos, pero con una imprecisión verdaderamente lamentable. A este respecto el Código panameño es uno de los más de-

ficientes. El Código venezolano, el ecuatoriano, el brasileño, que hemos estudiado y tomado para comparar las legislaciones, indican una serie de requisitos, cumplidos los cuales, se entiende realizada la función social de la propiedad de la tierra.

En el Artículo 32 el código agrario panameño incluye un elemento económico en el concepto de la función social de la propiedad. Esta noción está ligada al aprovechamiento racional de la tierra, teniendo a la tierra como un factor incuestionable de la producción nacional.

Dice así el Código panameño en el susodicho Artículo 32.:

Artículo 32.: La tierra es un factor de producción y su propietario debe cumplir con la función social prevista por la Constitución Nacional. En desarrollo de este principio - queda prohibido todo acto de los particulares y de los funcionarios que impida o estorbe el aprovechamiento racional de la tierra".

La Constitución Nacional en su Artículo 45 dice así:

"artículo 45.- Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores.

La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar".

Tenemos entonces, que el Artículo 3º del código agrario de Panamá desarrolla un poco más el precepto constitucional de la función social de la propiedad, indicando, de paso, un avance el concepto de la función social, al ligar directamente al propietario a la función social, pues, el artículo 3º se refiere específicamente al propietario como obligado al cumplimiento de esta función. Es, pues, una alusión directa...

En el Artículo 12 del Código agrario de Panamá, tenemos lo que parece ser una sanción para el caso en que la propiedad de la tierra, o el propietario, no cumpla con la función social que debe llenar según la Constitución nacional y la ley agraria. Tal sanción consiste en la expropiación con el propósito de entregar la tierra mal cultivada, a otras personas que puedan hacerlo, que esten dispuestas a cumplir con su obli-

gación.

Dice así el artículo 12.- "El proceso de distribución de la tierra se ajustará a las siguientes - normas generales:

a.-...

b.-...

c.-...

d.- Aquellas tierras de propiedad privada que no cumplan la función social que el Código Agrario determina, serán utilizadas para su distribución, previa expropiación por el Estado de acuerdo con las disposiciones constitucionales".

Establecido que la función social es una - limitación al derecho de uso, goce, y disposición plena de la propiedad, el Artículo 29, al referirse a las tierras de propiedad privada, capítulo 3º., del Título Preliminar, se expresa de la siguiente manera:

"Artículo 29.- Todas las personas naturales o jurídicas que tuvieren tierra en propiedad tienen el derecho a su uso, goce y disposición plena, con las limitaciones que impone

la función social de la tierra y en tal condición deben recibir del Estado la protección necesaria y deben cumplir con lo establecido por las disposiciones constitucionales y legales vigentes".

El Artículo precedente, en cuanto a que la función social de la propiedad es una limitación al derecho pleno de propiedad, es claro sobradamente. Sin embargo, ¿como entiende el Código Agrario panameño cumplida la función social de la propiedad¿.

Como se anotó atrás el Código Agrario panameño en esto es deficiente, pues, meolo tiene en cuenta, así taxativamente, para lo relacionado con la función social de la propiedad, aquellas actividades que se refieren al cultivo, a la producción, pero no incluye ninguno de los principios que se refieren a la protección del agricultor, a la protección de la tierra, ni al cultivo difecto y personal, que son principios en los cuales descansa el funcionamiento social de la propiedad. Los códigos hispanoamericanos, en su mayor parte, porejemplo, los de Venezuela, Ecuador y Brasil, reunen una sere de requisitos los cuales cumplidos conjuntamente implican la realización del concepto funcional de la propiedad. El Código de Panamá si siguiera indica, al determinar cuando se cumple la función se-

cual, si estos requisitos son de necesaria realización conjunta, o, por el contrario cumplidos cualesquiera de ellos, se considera que el propietario ha satisfecho su obligación social.

El Artículo 30, que se refiere a la función social de la propiedad dice así:

"Artículo 30.- Mientras se realicen los estudios agrológicos necesarios, en cada región, para efectuar una clasificación de los suelos, se entiende que la propiedad privada cumple su función social cuando:

- a.-Cultivada en pastos, se ocupe en ganadería vacuna o caballar en una proporción no menor de un animal por cada dos (2) hectáreas de terreno;
- b.-Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos, las dos terceras partes ($2/3$) de su extensión;
- c.-Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos, las dos terceras partes ($2/3$) de su extensión, con árboles para la extracción de madera apta para ser procesada industrialmente; y

d.- Se conviertan en áreas urbanas, conforme a las disposiciones urbanas vigentes".

La existencia actual del Derecho agrario se explica por lo que contiene de humanismo resaltante en relación con los hombres que trabajan la tierra; es un derecho protector de la agricultura como medio para - procurar la riqueza nacional. El Derecho agrario, por lo mismo, implica una reforma de la estructura económica y social del medio rural y una nueva concepción sobre - los límites de la propiedad y sobre los derechos y obligaciones que en nuestros tiempos son inherentes a este - concepto. Su tendencia es además, la de una distribución más justa de la propiedad de la tierra y el más equitativo aprovechamiento de la riqueza agrícola, mediante - una esmerada protección al agricultor directo, y persiguiendo, imponiéndole sanciones civiles, a los que no hacen buen uso de la tierra, a quienes emplean la tierra como instrumento de renta, de riqueza opresora y de explotación del hombre del campo, generalmente desamparado.

Si los anteriores propósitos no se cumplen - en el Derecho agrario, si se desvirtúa su concepción - doctrinal de protección al campesino agricultor, nos - encontramos con una reforma a medias, o al menos, con -

una reforma en el papel, sin cumplimiento fidedigno, escamoteando de la verdadera razón de la legislación - agraria.

Por otra parte, el desarrollo de la función social del derecho de propiedad de la tierra, no conduce a la negación de la propiedad, que continua siendo de contenido pleno, aunque limitado por las necesidades sociales. Solo mediante el establecimiento de un equilibrio entre derechos individuales y sociales, - se puede mantener la paz y el progreso de la Nación. La función social de la propiedad no es, pues, el desconocimiento del derecho, sino su ejercicio equitativo. No es otra cosa, dice Alberto Aguilera Camacho, - que "un concepto de defensa del Derecho. Lo que cambia en su incorporación del sentido social en el reconocimiento de la propiedad, que se traduce en obligaciones para su titular. Es un nuevo enfoque a través de la concepción social del Estado para acomodarlas a las tendencias del mundo, con el fin de que pueda sostenerse - y evitar su desconocimiento por hechos revolucionarios - ... (25).

Pero la realización de los postulados que en

(25) AGUILERA CAMACHO, Alberto. ob. cit. pág. 134

la doctrina se propone el Derecho agrario no se puede conseguir sin una legislación que comprenda el sentido real de sus fines inmediatos: esto es, aumentar la producción nacional y mejorar el nivel de vida del campesino por medio del ejercicio del derecho de propiedad por medio de su realización en beneficio de la sociedad y de la persona individualmente considerada.

Y en el caso de la determinación de lo que significa la función social del Derecho de propiedad de la tierra, en el código panameño estos fines no se consiguen, pues, lo único que procuró el legislador panameño simplemente fue un concepto de cultivo sin muchas obligaciones, manteniendo, sin embargo, el derecho de propiedad en total y pleno contenido y casi sin limitaciones.

El Artículo 30, al fijar la forma en que se cumple la función social de la propiedad, abunda en el simplemente cultivo. No se refiere ni siquiera a la explotación económica del suelo. Le basta con que se cultive la tierra en una determinada proporción. Pero si el cultivo se lleva a cabo logrando una producción antieconómica, no se considera que ha habido incumplimiento de la obligación social del propietario, requisito de otros códigos, y ni siquiera tiene en cuenta -

si se trata o no de renovar y conservar los recursos naturales. Basta, pues, en el código panameño un mínimun de cultivo en la proporción determinada en la Ley.

El Artículo 31, por otra parte, parece continuar en este defecto, al decir que es contrario a la función social de la propiedad e incompatible con el bienestar nacional, y el desarrollo económico del país la "existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas"...

Para definir lo que podría interpretarse por tierra ociosa o por tierra inculta, recutrimos a las definiciones que sobre le particular nos da la Ley agraria nicaraguense, concebida, más o menos, desde el mismo pensamiento defensivo de los grandes terratenientes de ambos países. La Ley nicaragüense dice en su Artículo 19, inciso a) que son incultas "las tierras que - siendo por su naturaleza aptas para el cultivo, no sean cultivadas por motivo razonable en dos años labradores con cultivos"..., y por ociosas "las que no siendo aptas para el cultivo y siendolo para otros tipos de explotación económica, permanezcan sinser explotadas durante un período igual"....

El Código nicaragüense establece una diferen-

cia en cuanto a lo que se quiere significar con finca inculta y finca ocisa. Para el legislador nicaragüense los dos términos tienen dos significados diferentes, - cuya raíz diferencial estriba en si las fincas son o - no son aptas para el cultivo. Así tenemos, que son incultas si siendo apropiadas para el cultivo este no se realiza por motivo razonable. Y son ociosas, si no sirviendo para el cultivo, son, sin embargo, aptas para otras clases de explotación y estas explotaciones - no se realizan....

Las tierras aptas para el cultivo deben, pues cultivarse; y las que no lo son deben explotarse de - acuerdo con su naturaleza, de acuerdo con lo que de - ellas se puede producir. Los dos pensamientos, los - dos criterios, pues , encajan en la idea de producción. No obstante, el código agrario de Nicaragua, al referirse a las tierras ociosas, establece el criterio legal de la explotación "económica", que falta totalmente en el código de Panamá, que, como se dijo arriba, solo obliga a un cultivo proporcional a la superficie territorial, sin importarle si el cultivo se realiza o no económicamente. En este sentido, la deficiencia del código panameño es fundamental, pues, entre - la simple explotación y la explotación económica existe una diferencia que repercute en la noción funcional -

del Derecho de propiedad, en aquellos casos en que - siendo fértiles las tierras no se les hace producir - económicamente en bien de la Nación, que es uno de los deberes del propietario. El Dr. Joaquín Ruíz Jimenez anota, al referirse a nuestra época y en relación con la función social de la propiedad, la importancia - que tiene la coordinación del derecho de propiedad individual con el derecho de la comunidad de percibir también óptimos frutos de la racionalización del trabajo - llevado a cabo en la propiedad privada. "En nuestra época, dice el Profesor Ruíz Jimenez, entran en revisión la mayoría de las normas y conceptos heredados y se - tiende a humanizar el derecho de propiedad individual, - a reforzar su sentido de servicio a la comunidad- su función social- y a promover formas nuevas y armónicas de - propiedad personal y propiedad colectiva que salvaguardan al mismo tiempo la dignidad y la libertad de cada hombre y la solidaridad de todos en la órbita nacional e internacional". (26)

El Artículo 35 del Código agrario panameño, al referirse a las expropiaciones estatuye como una -

(26) RUIZ JIMENEZ, Joaquín: "La propiedad, sus problemas y su función Social. Vol. 12. Edic. Anaya S. A. Salamanca.- 1961. pág. 22.

causa para llevarla a efecto el incumplimiento de la - función social de la tierra, "especialmente en las circunstancias previstas en el Artículo 30;..."

En no cumplimiento de la función social de la tierra es, pues, causa de la expropiación, y en la realidad jurídica nuestra tiene asidero en los sistemas indirectos de cultivo de la tierra basados en la - "explotación del hombre por el hombre, como el arrendamiento, la aparcería y otras instituciones análogas..."

Para el código agrario panameño, estos sistemas - arrendamiento, aparcería y otras instituciones análogas- que en el derecho privado tienen valor en las relaciones humanas, son considerados antisociales. La tierra deja de ser un elemento de renta plácida para convertirse en un factor de la producción nacional, y sobre todo en un elemento vital para el progreso y - bienestar de los campesinos agricultores.

La expropiación tiene lugar también en los casos específicos que se establecen en el artículo 30 ya citado, a pesar de que estos casos, como ya se anotó también, en el fondo no significan otra cosa que - una protección a los actuales propietarios que ven amparados sus derechos con solo promover simplemente -

cultivos sin tener en cuenta si son o no realizados - económicamente, El resultado de esto es la permanencia de acuerdo con esta parte de la Ley, de grandes extensiones territoriales en un perfecto e improductivo monopolio.

En el Código agrario panameño, encontramos otros artículos que son de interés respecto al concepto de la función social de la propiedad agraria.

El Artículo 139 extingue los derechos posesorios en aquellas casos en que los poseedores no cultivan la tierra objeto de la posesión. A partir de la vigencia de este código- dice el Artículo 139- no se - reconocerá derechos posesorios a ninguna persona que - tenga tierras estatales cercadas sin que cumplan su - función social".

El proceso de acceso a la propiedad privada de las tierras estatales está pues, enmarcado en el - concepto de la función social.

El poseedor tiene ante sí una serie de cauces legales, un comportamiento predeterminado por la ley en razón de la necesidad social que ve en la posesión de la tierra un módulo de convivencia. Al referirse a la función social de la propiedad, el profesor - Don Antonio Hernandez Gil, nos dice que "La consecuen-

cia más importante que está originando la penetración de la función social es la ruptura con un concepto unitario del derecho de propiedad. Ello obedece a dos razones fundamentales, aunque de distinto orden. Como razón objetiva figura la de que los bienes, según su naturaleza o según la fase del proceso económico en que se les considere, son más o menos sensibles a la función social. La distinción a estos fines entre bienes de producción o bienes de consumo parece indispensable. Sin duda alguna, los bienes de producción, en cuanto a fuentes de riqueza, son los señaladamente afectados por la función social, siempre que por esta se entienda una gestión económica no dependiente por modo exclusivo de la iniciativa privada y dirigida hacia el bien colectivo". (27)

Pero la senación civil no solo se lleva a cabo ante el incumplimiento de la función social, imbuída del concepto económico de la producción, en los casos en que el poseedor no cultive la tierra en la proporción establecida por la Ley, sino que también una adjudicación puede ser revocada por incumplimiento de -

(27) HERNANDEZ GIL, Antonio: La función social de la Posesión. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. 1967. página. 155.

la función social, con el agravante legal de que en estos casos no tendrá el adjudicatario derecho a la devolución de lo pagado por la tierra. El dominio hay pues, se adquiere por la ocupación, y la adjudicación que hace el Estado, en los casos previstos por la ley, solo tiene carácter de un acto de reconocimiento de la adquisición del dominio por el ocupante. Por consiguiente si se ha ocupado y explotado una determinada extensión sin que todavía se haya expedido el título, el ocupante tiene un derecho adquirido que debe respetarse en la medida en que cumpla con su cometido económico -social como adquiriente de la tierra. La adjudicación - antesala de la propiedad- es respetada - en cuanto la actividad del adjudicatario signifique una gestión hacia el bien social, está encaminada hacia una verdadera creación de riqueza, de incorporación de un esfuerzo benefico para la economía nacional. Así pues, solo la explotación efectiva y económica de la tierra, por lo menos en la doctrina, dará lugar a adjudicaciones que encaminan hacia la adquisición del completo dominio:

Textualmente, el Artículo 141 dice así:

"En las adjudicaciones de tierra a título oneroso, el adjudicatario no tendrá derecho a la devolución de los pagos que haya hecho

sobre el valor de la tierra adjudicada cuando se revoque la adjudicación porque la tierra adjudicada cuando se revoque la adjudicación porque la tierra no cumpla su función social".

Doctrinalmente y relacionado con este supuesto existe un principio de Derecho agrario que, según el profesor Ballarín Marcial, está ligado como una exigencia a la propiedad, pero que bien se podría aplicar a otros casos análogos en los cuales se tiene en cuenta la función social de la tierra...y en la consideración de la noción funcional de ciertos derechos. "La función social de la propiedad rústica se estima cumplida sin más- dice el profesor Ballarín Marcial- cuando - el derecho sirve de base a una explotación de dimensiones familiares, pero encima de este límite, la función social reclama la organización de una empresa especialmente cualificada por sus índices de productividad y - con una tendencia a que sea precisamente el propietario quien asuma la condición de empresario, sin formas indirectas de explotación, como el arrendamiento, la aparcería, etc".

Pero lo que es más importante doctrinalmente y que sirve de basamento al artículo 141 del Código panameño, es lo que domina el Dr. Ballarín Marcial, la

"degradación del derecho de propiedad, que se establece como un principio de Derecho. Hay, pues, dice el profesor Ballarín Marcial, "un verdadero principio de Derecho agrario que consiste en buscar la coincidencia entre propiedad y empresa; se manifiesta en que - si el propietario no es cultivador, sufrirá lo que podríamos llamar una "degradación" de su derecho, 'ya que se verá amenazado con la pérdida de la cosa, en un proceso de reforma agraria o simplemente de colonización...'" (28)

ABOLICION DEL ACAPARAMIENTO DE TIERRA.-

=====

"La abolición del acaparamiento de tierra" en el Código panameño, está ligada a la distribución equitativa de la propiedad. En Panamá la mala distribución de la tierra no se debe sustancialmente, como en otros países puede suceder, a factores como el de la división de las parcelas por motivos hereditarios, sino generalmente a las industriosidad individual que tiene como soporte una influencia política- fidelidad al Mandatario de turno, entre otras cosas-, por medio de la cual una persona desde los resortes del Gobierno puede marcar

(28) BALLARIN MARCIAL, Alberto: Derecho Agrario. ob. cit.

en el papel, y luego cercar en el terreno, grandes extensiones de tierra para establecer "su hacienda" o acrecentar otras ya legítimas por su inscripción en el Registro de la Propiedad. El monopolio de la tierra, la geofagia, como se dice en el vocablo político, resulta un mal endémico, y, por lo tanto, difícil de erradicar, pues, se sostiene desde el poder. Esto no quiere decir, sin embargo, que la totalidad de la tierra de que se pueda disponer para las labores agrícolas esté ocupada. Pero sí significa que la mayor parte de la tierra disponible para la agricultura en óptimas condiciones (tierras limítrofes con carreteras y caminos de penetración, cercanas al mercado, etc.,) está en manos latifundistas que con facilidad mantiene las posiciones adquiridas, y las acrecientan, sin cumplir cabalmente con el deber moral y jurídico de reivindicación del campesino, tanto en el aspecto económico, como en el social que proclama el Código Agrario.

Del monopolio de la tierra, devienen problemas de difícil solución pues, Panamá hace frente a demandas cada vez mas complejas de una población en rápida expansión cuantitativa que, a su vez, registra, como se ha dicho, significativos desplazamientos del área rural al área urbana, produciendo una renovación de aspiraciones que presiona sobre los aparatos productivos -

e institucionales, adaptados y rezagados a los antiguos patrones de demanda de bienes y servicios económicos y culturales. Esta realidad define la presente década como una etapa de cambio a la cual no podemos sustraernos, y sobre la cual hay cada vez más conciencia entre los sectores interesados, especialmente entre los campesinos que presionan. Pero solo el conocimiento completo de los factores y las fuerzas que moldean nuestra realidad, puede dotar a los grupos mas conscientes y responsables de los instrumentos idóneos para hacer frente a las exigencias agudas de nuestro tiempo.

Según el censo Nacional Agropecuario, de 16 de abril de 1961, (29) en Panamá se empadronaron 95.505 explotaciones agrícolas de media hectárea y más de extensión, que cubrían una superficie total de 1.806.452 hectareas, o sea, alrededor del 24 por ciento del territorio bajo jurisdicción de la República. Según este Censo, se notó que la superficie en fincas había experimentado un aumento del 56 por ciento con relación al Censo de 1950, cuando las explotaciones reunían un total de 1.159.082 hectareas, o sea un 15 por ciento del territorio nacional.

La distribución efectiva de esa superficie territorial, según el tamaño de las fincas es uno de los indicadores de empleo más frecuente para evaluar la si

(29) Censos Nacionales de 1960. Segundo Censo Agropecuario de 16 de abril de 1961. vol. III Dic. de a d a u.

tuación social del agro. la distribución del ingreso, y el acceso a los factores productivos, por parte de los agricultores. De allí que interese en nuestro estudio y sea "la abolición del acaparamiento de tierra" uno de los fines de nuestro llegar al bienestar social y económico, y sea, en realidad el aniquilamiento del latifundio uno de los principios en que se basa nuestro Código.

Según el Censo de 1961, el 65 por ciento - de las explotaciones tenían un tamaño inferior a 10 hectareas y contaban con el 12 por ciento del área total. El 28 por ciento de las fincas están comprendidas entre 10 y menos de 50 hectareas y contaban con el 30 - por ciento de la superficie de explotaciones. Un cuarto de las unidades empadronadas lograba casi el 16 por ciento de la tierra en el grupo de tamaño comprendido entre 50 y menos de 100 hectareas. Y los grupos - de tamaño superiores a 100 hectareas, con algo más del UNO por ciento de las fincas contaban con el 42 por - ciento de la superficie total de explotación. Casi la mitad de la tierra de dichas fincas se agrupan en 200 explotaciones de 500 y más hectareas de tamaño, o sea, en el 0'2 por ciento de las fincas de todo el país.

El contraste de los extremos de la escala de

tamaño, evidencia una alta concentración latifundista en un reducido número de explotaciones, simultaneamente con un excesivo fraccionamiento de la tierra en una enorme cantidad de fincas pequeñas de bajo rendimiento económico.

USO DE LA TIERRA.-

=====

Por otra parte, el aprovechamiento de la tierra en fincas constituye una de las características que definen la composición económico de la actividad del agro. Se asocia estrechamente a las condiciones del - clima, la fertilidad de la tierra, la tecnología agrícola, la tenencia de la tierra, el tamaño de la explotaciónes, las facilidades de financiamiento y mercado y a las relaciones de la agricultura con otros sectores de la economía nacional, es decir, a los factores variables que integran lo que se denomina la estructura agraria del país.

Como un dato importante para el análisis de las consecuencias del tamaño de la propiedad agraria - tenemos el aprovechamiento de la tierra según el tamaño de las explotaciones agrícolas.

La superficie cubierta de pasto $\}$ es decir,

explotada en la forma de hacienda ganadera, cultivo extensivo, poco capital invertido por superficie de terreno, medios conservadores, empleo de "asalariados" - con sueldos exigüos, representa aproximadamente un 46 por ciento del área en fincas. El área dedicada a cultivos temporales y permanentes que no sea pasto, solo alcanza un 18 por ciento de la superficie de explotaciones, o sea, según el Censo de que hablamos, unas - 330 mil hectareas. Las tierras sin uso, o sea las tierras en descanso, montes, bosques, etc., ocupan el 36 por ciento del área apropiada.

Esta composición porcentual del aprovechamiento del suelo varía según el tamaño y el régimen de tenencia de las explotaciones. Así tenemos, detalle significativo, que la tierra dedicada a cultivos representa, en las fincas menores de 5 hectareas, un 75 por ciento. Y a medida que aumenta el tamaño de las fincas es menor el porcentaje de la tierra cultivada. En las fincas de 200 a menos de 500 hectareas, llegan al 5 por ciento; en las de 500 a menos de 2.500 hectareas, apenas llegan al 2 por ciento. En las fincas de 2500 hectareas y más, la tierra cultivada alcanza un 10 por ciento del total, y esto por la importancia que dentro

del grupo tienen algunas plantaciones permanentes, principalmente banano, cacao, café ceco. Estas fincas, como se sabe, en su mayor parte, pertenecen a grandes empresas extranjeras que no ayudan a resolver nuestro problema agrario...

La tierra dedicada a pastos se distribuye porcentualmente, según el tamaño, en forma casi inversa a la cultivada. Las fincas menores de cinco (5) hectáreas tienen apenas un 8 por ciento de superficie dedicada a pastos. Esto no comprende fácilmente porque sus poseedores o propietarios son generalmente campesinos agricultores que las tienen como un medio de subsistencia. Los pastos aumentan su participación en el área total a medida que se recorre la escala de tamaño. En las fincas comprendidas entre 500 y menos de 100 hectáreas, llegan a un 75 por ciento. Pero este porcentaje descende un poco en las fincas de mayor tamaño aumenta la proporción de tierras cubiertas de montes y bosques, tierras incultas.

Se considera el aprovechamiento de la tierra según el régimen de tenencia se observa que la superficie localizada se aprovecha apenas en un 7 por ciento en cultivos. El 58 por ciento de la tierra propia se dedica a pastos y el 35 por ciento son tierras

ociosas.

Como dato curiosa y relevante para apreciar la importancia de la Reforma Agraria y las mas justas distribución de la tierra, tenemos que las formas de tenencia asociadas a la pequeña propiedad, como el sistema del Patrimonio Familiar, arrendamiento y tierras poseídas sin título, tienen las proporciones mayores de tierras aprovechadas en cultivos. Según el Censo de aprovechamiento de tierra, llevado a cabo por la Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, de 1960 el aprovechamiento en el sistema de Patrimonio Familiar, arrendamiento y tierras sin título, tiene un porcentaje de 32, 36, y 26, respectivamente.

La composición del uso de la tierra demuestra que en las explotaciones agrícolas existe un margen considerable de tierras parcialmente cultivadas o que no se aprovechan en forma alguna; son las grandes extensiones monopolizadas. Esto demuestra que aun sin incorporar nuevas tierras a las explotaciones, es posible expandir las áreas de cultivo y pastos si se estimula el aprovechamiento de los suelos ociosos mediante inventivos fiscales, facilidades de créditos y asistencia técnica.

Sin embargo, sobre estos factores se caracter más bien técnico- económico, es de gran importancia la restructuración agraria en cuanto al económico y , eficaz fraccionamiento de la tierra para llegar a la - abolición del acaparamiento de tierra ociosa e ineficazmente cultivada.

El Código agrario de Panamá, no extingue la propiedad privada sobre la tierra sino en cuanto esta no cumple con su función social. Y como se ha visto - por los datos que anteceden, existe una desproporción enorme entre la superficie de tierra monopolizada y la superficie cultivada. Existiendo un gran margen de cultivo en las pequeñas propiedades de los llamados pequeños agricultores. Y este es un problema que afecta tanto a la esfera económica como a la ético- política y que se perfila como una de los puntos nerviosos del - problema de la propiedad de la tierra, es decir, el de su distribución. Su solución ha sido causa de múltiples teorías jurídicas, filosóficas, políticas y económicas, que se han debatido y se debaten en el plano de lo doctrinal. de lo legislativo y de los hechos humanos.

Por otra parte, en relación con el aprovechamiento de la tierra que deviene del esfuerzo huma-

no, es decir, del trabajo, nuestro código proclama que "la tierra debe ser de quien la trabaja". Teniendo en cuenta que el monopolio de la tierra en nuestro país - es improductivo, su redistribución equitativa se impone por simple conveniencia social. El deber, dice el Camps y Arboix, permanente, profundo y controlado de la propiedad consiste en hacer rendir a la propiedad, de las cosas, y singularmente la de la tierra, toda su utilidad y capacidad productiva en beneficio de la sociedad entera. Consiste en hacerse digno de ser propietario, mediante el buen uso de la cosa poseída". "no es bastante que un campo esté cultivado y no pueda ser de nuevo yerno; es necesario que aquel campo esté netoria y habitualmente bien cultivado. Sin estas condiciones ni una vivienda ni un campo pueden soportar, en términos de equidad, beneficio alguno de su dueño, porque si este tiene un título de propiedad que le acredita un derecho, carece del título moral que respalda y justifica su título legal. Es preciso que todo el mundo se entere de que no siendo ya la propiedad un privilegio, ha de cumplir su misión social, aquella, repetámoslo, que es base de su existencia y garantía máxima de su legitimidad". (30)

(30) DE CAMPS Y ARBOIX: La propiedad. ob. cit. pág. 239

Luego añade: "Sabemos que antes, el derecho de propiedad, ser propietario, consistía en usar, disfrutar y disponer de los bienes poseídos, hoy, a este derecho corresponde un deber: El de no usar, de no disfrutar y de no disponer de la cosa poseída en contra o en irrisión de la comunidad, sino a favor y en provecho de esta".

Todos estos principios, recogidos en nuestro código agrario, como se puede ver, giran alrededor de la función social de la propiedad. Y con ella no solo se trata de resolver el problema económico, sino también dignificar moralmente el esfuerzo humano, el trabajo, un valor en sí, que el profesor Carlos M. Londeño, reputa "como el valor humano y económico, que corresponde a un derecho de la persona y que en el orden empresarial representa cierto capital. Y por tanto añade, sobre el índice un derecho privado del trabajador no inferior en valor jurídico al derecho privado de propiedad sobre los bienes de producción". Y luego continua, "doctrinaria y socialmente, el trabajo, en sí mismo, ha alcanzado niveles valorativos anteriormente desconocidos; hasta el punto de vista de divinizarle, lo que constituye un error. Pero como síntesis de equilibrio se ha logrado establecer en sectores muy amplios de la humanidad que el trabajo es el factor principal de la

producción y que sin él toda organización material de la industria es inútil. El trabajador no es ya solo el prestador físico de un servicio, sino una persona espiritual o moral que realiza cierta función social"...

() El trabajo del campesino que se inclina sobre la dura parcela tiene que ser reconocido moral y económicamente por sobre los posibles derechos que sustentan los grandes monopolios terrícolas. Una política económica agraria tendría esta orientación eficazmente - construida para el aceleramiento el progreso del país y para la reivindicación del campesino, cuya tenencia de la tierra ofrece aristas complejas, como podemos ver en el análisis de estos problemas.

TENENCIA DE LA TIERRA.-

=====

El régimen de tenencia de la tierra, es decir, la relación jurídica que existe entre la tierra y quien la trabaja, constituye uno de los aspectos - institucionales determinantes de la situación social y económica del agro. La propiedad sobre la tierra ha - sido en Panamá, lo mismo que en el resto de hispano-America, la mejor garantía para obtener el financia-

miento que requiere la actividad agraria, y el ascenso social. Esta realidad deviene indudablemente de nuestro sistema político - económico. La tierra se reputa - como bien económico fácilmente traducible en dinero; - es un elemento que puede constituir y constituye objeto ideal para los negocios jurídicos, para las transacciones comerciales. De allí que cuando el productor es amparado por el derecho de propiedad se puede esperar - su interés para invertir en equipo, y un más fácil - acceso a las entidades crediticias; esto, como es indudable, se traduce en mejoras permanentes de las fincas que impulsen en rendimiento económico de su actividad. Por otra parte, se considera que la legalización de la permanencia del agricultor sobre la unidad de explotación es un requisito indispensable para una transformación profunda de la primitiva tecnología prevaleciente en la agricultura y la ganadería del Istmo.

En este orden de ideas, la información censal describe un grave problema de tenencia de la tierra

Apenas un 11 por ciento de las unidades de explotación están integradas totalmente por tierras en perfecto dominio. Estas fincas disponen del 27 por ciento del área constituida en fincas. Menos del 2 por ciento de las explotaciones estaban formadas por tierras

concedidas bajo patrimonio familiar y tales explotaciones contaban con menos del 1 por ciento del área explotaciones. Como contrapartida, casi el 88 por ciento de las fincas están integradas total o parcialmente por tierras que no son propiedad de los productores.

La superficie en fincas representa aproximadamente una cuarta parte del terrotio nacional, es - decir, que existe una amplia reserva de tierras inexplotadas. Surge la conocida paradoja. "de hombre sin - tierras en un país con abundancia de tierras in uso"... Ante este hecho algunos se inclinan a restar importancia de una reordenamiento de la tenencia de la tierra actualmente en explotaciones. Se considera que la presión que se acumula sobre las tierras explotadas en - las regiones densamente pobladas del agro y más intensamente aprovechadas, se resuelve espontaneamente con la migración campesina, como es el caso de la provincia de Herrera, Los Santos y parte de la de Veraguas y Coclé, que se han convertido en focos de irradiación de un intenso flujo migatorio, principalmente hacia las ciudades y hacia las áreas montañosas inexplotadas de Colón, Panamá, Darién y el sur de la Península de Azuero.

Esta "solución espontanea" en que el pequeño

agricultor tras humante de las provincias centrales - irrumpe en las tierras vírgenes de propiedad pública o privada, ha significado el traslado de las deficiencias institucionales de la tenencia de la tierra a otros ambitos del país en que se perpetúan las prácticas primitivas de desforestación y cultivo. En el acelerado derroche de recursos naturales, los instrumentos, de labranza rudimentarios y escasos recursos económicos que utilizan los migrantes para arraigarse en las nuevas - áreas agrícolas que han aparecido desde 1950, hace mucho más inestable la relación entre el productor y la tierra que en las regiones de origen.

Si, por ejemplo, se observa el itinerario de los migrantes de las provincias centrales que actualmente están en la cordillera de San Blas, se puede determinar varios puntos intermedios de escala. Los agricultores establecieron sus viviendas, talaron la selva virgen utilizaron los desmontes primarios por dos o tres años, y prosiguieron en busca de nuevas tierras, hasta llegar a su destino actual. En forma similar se puede descubrir la colonización "espontanea" del Sur de Veraguas desde las proximidades en Ponuga hasta Maristo y Quebro. En 10 ó 15 años la zona ha sido intensamente desforestada y aprovechada en cultivos anuales,

principalmente arroz, pero en los últimos años se observa la drástica caída en los rendimientos por hectarea en estas regiones. Prosigue el movimiento de los nuevos colonos hacia las tierras altas de la zona, más accidentada y de menor fertilidad y se abandonan o se convierten en pastos las tierras que habían sido ocupadas.

La incorporación de nuevas tierras a la actividad agropecuaria se produce principalmente por la presión de los llamados ocupantes precuarios. En 1950 las fincas integradas por tierras propias representaban el 14 por ciento de las explotaciones y ocupaban el 39 por ciento del área total en fincas. Según el último censo esta categoría de unidades de explotación ha disminuido su importancia en un 11 por ciento y la superficie ocupada a un 27 por ciento de las totales correspondiente...Es decir, la evolución natural del problema agrario denota una tendencia visible al deterioro durante la década de 1950 a 1960, que se manifiesta en un 88 por ciento de fincas compuestas total o parcialmente por tierras sin título legal a favor de quien la trabaja, y la generalización de dicho status inestable a la mayor parte de las áreas en proceso de colonización "espontanea".

Esta deficiente expansión de las áreas de cultivo, lleva implícitas las condiciones económicas y sociales para promover la concentración de las tierras en las explotaciones ganaderas dedicadas al pastoreo extensivo, de muy baja productividad por hectarea, y por hombre ocupado. Se estima que las tierras que pasan de la actividad agrícola a la ganadera, disminuyen drásticamente a la producción nacional. Una hectarea de cultivos origina en términos de producto bruto casi 150 balboas al año (U. S. A. 150 dólares) y una hectarea de pasto casi 20 balboas en la ganadería extensiva.

Parece evidente, pues, que la ~~reforma~~-namiento institucional de la tenencia de la tierra en Panamá debe estar asociado a una política de desarrollo agropecuario que modifique profundamente la estructura de aprovechamiento de los suelos que están actualmente a disposición de las explotaciones- agrícolas, mediante cambios baratos y sencillos en la tecnología ganadera y en las practicas rudimentarias de cultivo y conservación de los suelos. La introducción del pastoreo intensivo mediante un adecuado fraccionamiento en parcelas pequeñas de los postreros actuales, puede significar la multiplicación por tres o por cinco de la capacidad de sustentación de las áreas cubiertas de pasto sembrado. La utilización del arado de tiro animal y de elementa-

les prácticas de abonamientos, pueden estabilizar holgadamente la gran masa de agricultores trashumante de todo el país en un área equivalente a la provincia de Veraguas, según un estudio hecho por la Sección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, en el año de 1961.

El problema es arduo, es difícil de resolver.. Como dijo el presidente de Chile Dr. Eduardo Frei, (34) "el minifundio es un mal que destruye la tierra como recurso natural, al no poder ser explotada racionalmente", Y en el caso panameño, por lo que podemos ver por las estadísticas se produce por el "arrinconamiento" de los campesinos en precios cuya producción alcanza solo para su miseria subsistencia.

En líneas generales, el campesino copado por los latifundios trata de resolver su situación por medio de la migración hacia tierras de propiedad de la Nación a través de la "colonización espontánea", hacia las montañas agrestes en donde tenga por lo menos alguna posibilidad de transportar sus productos al mercado, como en los casos señalados atrás, migración hacia las montañas de Colón, Panamá, Darién y sectores de Veraguas Sin embargo, las dificultades económicas, la imposibilidad de comprar fertilizantes, falta de créditos, obliga-

(34) FREI, Eduardo: Discursos de 22 de noviembre de 1965. Noticias Chilenas. Santiago de Chile. Dic. 1965

en muchos casos a los campesinos a dejar la tierra ya agotada para el cultivo de los cereales que significan su subsistencia, e ir procurando parcelas en lugares más distantes. En Panamá el campesino aún usa el sistema de "quema de montes" para limpiar la parcela y disponerla para el cultivo. Este sistema, como es obvio, aniquila la fertilidad de la tierra, de tal manera - que una parcela cuando más se puede usar por dos años para la siembra de cereales como el arroz, maíz etc. A este hecho intrínseco, propio de la ignorancia del campesino panameño, y proveniente de sus elementales economías, se une la veracidad del terrateniente que tan pronto como puede, comparar las parcelas cuya siembra ya ha sido cosechada y desaloja al campesino hacia - otros lugares. Esto constituye otro método y otra forma de acrecentamiento de los latifundios, cuya tierra se dedica especialmente a la crianza de ganado vacuno, pues, tan pronto como se termina la cosecha de cereales se siembra de pasto....

El caso no es nuevo. El profesor Alberto Aguilera Camacho se refiere con iguales términos al latifundio, al hacer una relación histórica. Dice el profesor Aguilera que el "Virrey don Manuel de Guirior, informó al Soberano del "cortísimo ingreso que tenía la -

Real Audiencia en la venta y composición de las tierras realengas...y que si algún vasallo lograba un mediano terreno, se le arguía luego de usurpador, o era en términos de que no consiguiese su alivio los pobres; que la presición de haber comprado las tierras, y sujetarse a judiciales diligencias embarazacen a los que las apetecían..."

"Que convendría que no se vendiesen las tierras en lo sucesivo, pues las largas extensiones de las compradas, aumentadas y sostenidas por el poder contra los desvalidos, a quienes faltaban medios para los judiciales recursos; eran impedimento a la población y a la agricultura; y así se veía que si considerando a lo realengo, se introducía en un rincón de tierra, sembrado de plátanos, yuca, cañas, cacao u otras especies, propias del país, salía luego un poderoso, exigiéndoles una anual contribución excesiva o lo arrojaba sin que el miserable pudiera resistir, por falta de posibilidad para el recurso, o para solicitar que aquel justifique su legítimo derecho" (32)

Aceptando, pues la realidad panameña en cuanto

(32) AGUILERA CAMACHO, Alberto: Derecho Agrario, ob. cit. pág. 54.

to a la existencia de latifundios y minifundios, especialmente aquellos, y aceptando la "abolición del acaparamiento de tierras", como uno de los principios que informan nuestro código agrario, veamos en que forma específicamente tiende a resolver nuestra ley agraria este difícil problema. Porque como dice el profesor Solon - Barraclough "La reforma agraria es considerada como un equivalente de la reforma de la tenencia de la tierra". Y entiende por tenencia de la tierra "Las relaciones legales o tradicionales entre personas que ejercen derechos sobre el uso de la tierra". "La reforma de la tenencia de la tierra es- dice- un proceso que incluye la redistribución en gran escala del ingreso, de las oportunidades y de otros beneficios derivados de la propiedad de la tierra, en favor del cultivador y de la sociedad entera. Normalmente se acompaña de cambios en otras instituciones agrícolas y de programas de desarrollo - agrícola"...(33)

Por su parte, el profesor Ballarín Marcial, al referirse a la Reforma agraria como un cambio se abarca más que con el de "reforma fundiaria", por cuanto la "te-

(33) BONACLOUGH, Solon: ¿Que es la Reforma Agraria? Reforma Agraria en América Latian. ob. cit. pág. 145.

nencia de la tierra" sería el conjunto de relaciones jurídicas en virtud de las cuales el agricultor dispone de la tierra para establecer sobre ellas una empresa agraria. Y añade que "decir Reforma Agraria es, pues, referirse no solo a las cuestiones clásicas del latifundio y minifundio, sino a la de los contratos agrarios, la de distribución y colonización de tierras públicas, la del Catastro y Registro de la Propiedad, asistencia a las medianas explotaciones para hacerlas viables, asociativas etc." (34)

Respecto de nuestro código, como paso inicial dice en su artículo primero lo siguiente:

Es decir, en el artículo primero de nuestro Código se proclama como objetivo fundamental, además de la Reforma Agraria integral. "La abolición del acaparamiento de la tierra"... "Resolviendo los problemas del hombre del campo", "asegurándole una distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra"... Nuestro Código, pues, en lo que respecta al punto que tratamos tiene a abolir el acaparamiento de la tierra para resolver los problemas del hombre del campo por medio del aseguramiento de una distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra, es decir, de la pro-

(34) BALLARIN MARCIAL, Alberto. *Principios Generales*.

piedad como derecho y la tenencia de la tierra como el cúmulo de relaciones que se suscitan entre las personas por razón del uso de la tierra ya sea como base en un de recho o como simple uso sin título legítimo. El hecho de que se disponga una especie de paridad entre los conceptos de Reforma Agraria y de "abolición del acaparamiento de la tierra" denota, a nuestro parecer, la impor tancia que tiene para nuestro código este problema, aunque en el fondo, como dice el profesor Ballarín Marcial, el concepto de Reforma Agraria contiene el principio de la redistribución de la propiedad y de la riqueza agraria como uno de los fines económicos sociales de mayor importancia, aunque en el caso del Código panameño parecen iguales en jerarquía conceptual.

EL PATRIMONIO FAMILIAR:

=====

El Patrimonio Familiar tiene su base en el principio de la función social de la propiedad. Para su constitución se atiende no solo el deseo de ascenso social de la familia, sino también a la aspiración de es- censa social de la familia, sino también a la aspiración nacional de la familia logre, mediante un trabajo - conjunto, ingresos económicos suficientes para su mantenimiento y bienestar. En el caso de Panamá, el Código es claro y determinante, pues, no se refiere a una familia

cualquiera, sino específicamente, a la familia de agricultores y campesinos pobres. Es que en nuestro país ya es un tema común el que se conozca como la parte más débil de la relación agrícola al campesino agricultor, que labora la tierra muchas veces sin un horizonte definido, incierto, sin señales de redención. Aparte, pues, de las razones económicas nacionales, se tiende a promover la reivindicación del campesino, mediante una protección legal que le permita una vida decorosa.

El Artículo 176, del Título V, sobre Patrimonio Familiar, sienta las bases de estos conceptos al expresarse de la manera siguiente:

Artículo 176. La comisión de Reforma Agraria promoverá el cumplimiento de la función social de la tierra mediante su adjudicación en Patrimonio Familiar, a favor de los agricultores y campesinos pobres".

Titular del Patrimonio Familiar.-

Al escribir sobre el titular del patrimonio familiar español, el Dr. Agustín Luna Serrano, excluye que pueda ser titular la familia, pues, según la ley española el titular solo puede ser una persona física tal como lo expresa el artículo 28 in fine de la ley de 15 de

julio de 1952: "La propiedad de cada patrimonio familiar habrá de quedar atribuida, en todo caso, a una persona física, como único titular del patrimonio". "Se excluye, dice, no solo que pueda ser titular la familia, que carece, como tal, de personalidad jurídica en nuestro actual ordenamiento legislativo, sino que pertenezca la titularidad a una persona jurídica o moral, a la comunidad conyugal, o a una comunidad cualquiera, aunque pueda ser esta de tipo familiar consuetudinario, como el consorcio aragonés a las sociedades familiares gallegas" (3).

Si bien en el caso de Panamá, nuestro Código agrario no contiene un solo artículo tan determinante para definir el titular del Patrimonio Familiar, existen en cambio algunos artículos que nos podrían servir para determinar que el titular del Patrimonio Familiar tendría que ser siempre el Jefe de Familia. El artículo 181 por ejemplo, nos dice que "no podrá constituirse más de un patrimonio Familiar por cada Jefe de Familia".

Adelante tenemos también el artículo 184, que dice textualmente así:

(3) LUNA SERRANO, Agustín: El Patrimonio Familiar: Cuadernos del Instituto Jurídico Español. 1962. pág. 83.

"Artículo 184: Todo Jefe de Familia que goce del beneficio del Patrimonio Familiar, tendrá derecho a que la Comisión de Reforma Agraria le facilite los medios de créditos agrícolas para la adquisición de materiales que sean indispensables a sus labores de campo, y los que tengan que utilizar para la construcción de su vivienda, bajo la garantía estimada sobre los rendimientos que produzvan su patrimonio".

Este artículo no solo se refiere al Jefe de Familia como beneficiario del Patrimonio Familiar, sino que le confiere un derecho frente a la Comisión de Reforma Agraria para la adquisición de créditos agrícolas y demás prestaciones que debe hacer la Comisión de Reforma Agraria para los fines del Patrimonio Familiar.

El Artículo 196, también es esclarecedor en este sentido, pues, al referirse a la adjudicación de tierras nos habla del adjudicatario. "El adjudicatario de tierras en Patrimonio Familiar, dice este artículo, estará obligado desde la fecha de su adjudicación provisional, a lo siguiente"...

Igual que en el caso de España, aunque el Código panameño no lo diga expresamente, podemos llegar a la conclusión de que el titular del Patrimonio familiar en Panamá tiene que ser una persona física, no moral, y de-

be ser, precisamente, el Jefe de Familia, quien carga con las responsabilidades inherentes al patrimonio familiar tales como la de responder por los créditos, el cumplimiento de la función social de la propiedad.

Por otra parte, daba la impresión del artículo 176, el titular del Patrimonio Familiar debe ser agricultor y campesino pobre, como cabeza de familia, hacia quien tiende la protección la Ley agraria. Esto como dice el profesor Ballarín Marcial, indica el requisito del cultivo directo y personal, no solo del Jefe de Familia, sino de toda la familia, componiendo lo llamado empresa agrícola familiar.

Al referirse a esto, el Dr. Luna Serrano, a quien seguimos regularmente en este trabajo, nos dice - que "El cultivador directo y personal es configurado, sin duda, en nuestro Derecho como un empresario agrícola de manera que podemos definir al titular del patrimonio familiar adjudicado por el Instituto Nacional de Colonización como aquel empresario que ejerce profesionalmente una actividad económica dirigida a la explotación productiva de la tierra. Tres son, en efecto, los elementos necesarios para la clasificación de empresario agrícola: A) La profesionalidad, B) La dedicación a una actividad económica productiva, y C) El cultivo y explota-

ción de la tierra".

La familia respecto del patrimonio familiar:

Sobre el concepto de familia en el Derecho se ha discurrido bastante, no siendo idénticas las definiciones en los diferentes Códigos. No obstante, en el Código agrario de Panamá, respecto del Patrimonio Familiar, el artículo 203, nos dice taxativamente quienes constituyen la familia, y por lo tanto están comprendidos y protegidos por la Ley. Así tenemos:

"Artículo 203. Constituyen la familia, para los efectos de esta ley, el padre la madre y los hijos menores de edad. También forman parte de la familia los abuelos y los hijos mayores de edad, cuando vivan en la misma casa-habitación".

"Artículo 204: Los hijos de una familia nacidos después de constituido el Patrimonio Familiar quedarán de hecho comprendidos en el mismo y gozarán de su beneficio".

Parágrafo: Cuando la Comisión de Reforma Agraria fuere notificada del nacimiento de nuevos hijos bastará una comunicación a la Oficina

del Registro Público para su inscripción.

EL PATRIMONIO FAMILIAR ES INELIENABLE E INEMBARGABLE.
 =====

Los autores contemporaneos están sintiendo dice Luna Serrano, en contra de lo que tradicionalmente se ha concebido sobre la inalienabilidad del patrimonio familiar, la necesidad de que esta característica sea cada vez menos rigurosa, debido a "los inconvenientes que una regla absoluta de inalienabilidad ha ocasionado no solo en los institutos extranjeros similares a nuestro patrimonio, sino también con relación a la doctores". Sin embargo, aparte estas apreciaciones doctrinales, el Patrimonio Familiar en Panamá es inalienable e inembargable, no solo porque así lo determina la ley, sino porque, lo que es mas importante, así se ha establecido en la Constitución.

En realidad, lo que se trata con el Patrimonio Familiar es proteger y reivindicar a la familia pobre campesina que cultiva la tierra. Y sucede a menudo que mediante argucias y presiones de capitalistas terratenientes, los pobres se vean, en la mayor parte de los casos, en la necesidad de vender la pequeña parcela que cultivan para luego quedar totalmente en la indigencia. Teniendo en cuenta esto, el constituyente, al

ferirse a la familia y establecer el Patrimonio Familiar en su artículo 60, lo declaró inalienable e inembargable. Dice así el artículo 60 de la Constitución Nacional.

"Artículo. El Estado velará por el fomento social y económico de la familia y organizará el patrimonio familiar determinando la naturaleza y cuantía de los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que es inalienable e inembargable".

La inalienabilidad y de la inembargabilidad - tiene un origen constitucional por lo que cualquier otra disposición doctrinal, en nuestro caso, prácticamente - carece de importancia. Es una inalienabilidad y una inembargabilidad constitucional y legal estrictas que no admite discusión, además de que en el caso este del patrimonio familiar, su composición esencial esta hecha de dos elementos importantes, inseparables por lo que inalienabilidad y inembargabilidad tiene un sentido sumamente practico. Al referirse a los elementos que componen el Patrimonio Familiar, el Artículo 178 del Código agrario dice lo siguiente:

"Artículo 178: Forman el Patrimonio Familiar Rural de los agricultores y campesinos pobres,

los siguientes bienes:

a) Una extensión de terreno para actividades - agrícolas y pecuarias no mayor de diez (10) - hectareas;y

b) La casa - habitación donde quiera que este- construida.

De allí, pues, que lo que no puede ser maneja- do ni embargado es el conjunto de tierra y casa - habita- ción donde quiera que se encuentre esta. Por otra parte, el artículo 179 parece aclarar mucho mas el concepto al indicar que otros bienes, que pueden componer la empresa familiar agrícola, así pueden ser embargados, vendidos - gravados, tal vez por no considerarlos como partes esen- ciales del Patrimonio Familiar.

"Artículo 179: Los implementos para la agricul- tura, los animales destinados a las labores - agrícolas a a uso personal y cualesquiera - otros bienes muebles necesarios para la explo- tación y el desarrollo agrícola del Patrimonio Familiar puedan ser vendidos, permutados, gra- vados o negociados, pero no serán embargables hasta la concurrencia de novecientos balboas. (B/ 90000).

Cualquier exceso de esta suma podrá embargarse siguiendo parafello un orden inverso al indicado en este artículo".

Al referirse al patrimonio familiar español el Dr. Serrano Luna (36) nos dice que son "elementos integrantes esenciales del patrimonio familiar las tierras cultivables adjudicadas por el Instituto Nacional de Colonización o aportadas por el adjudicatario, la casa de Labor esté o no enclavada en aquellas, los edificios, caminos y construcciones de todo género adheridos a las tierras, los árboles y las plantas, las aguas vivas o estancadas dentro de las tierras de cultivo y, en general, todo lo que, estando unido a uno de los inmuebles propiamente dichos del patrimonio familiar de una manera fija, no pueda separarse de él sin quebrantamiento de la materia o deterioro del objeto. Así mismo deben considerarse partes esenciales del patrimonio familiar las servidumbre prediales que pertenezcan activamente a los inmuebles por naturaleza integrantes del patrimonio de los que son jurídicamente inseparables".

Para la ley española, estos bienes son los que componen esencialmente el patrimonio familiar y pueden considerarse como inalienable e inembargable, no -

(36) LUNA SERRANO, Agustín, ob. cit. pág. 113.

así en el caso de Panamá en donde el Patrimonio Familiar está compuesto de los elementos tierra y casa-habitación. Por lo demás, el hecho de que la ley permita que otros bienes que son partes importantes de la empresa familiar agrícola, pueden ser vendidos, permutados, gravados, o negociados, nos indican que las normas que rigen esta institución no son tan rígidas, y que la protección es menor de lo que debería ser. El hecho de que sean inembargables bienes hasta una suma mínima de 900 balboas, nos indican que se debe mas que nada a una apreciación económica. Se quiere con esto que el campesino o el agricultor pobre no quede totalmente en la indigencia y a merced de los facotres que rigen la vida agrícola. Al parecer la preocupación mas importante de la ley en este sentido es que el campesino o el agricultor pobre no pierda su tierra ni su casa. En inclusive, la ley, para el caso del Patrimonio Familiar no habla de profesionalidad, ya que se refiere indistintamente al campesino y al agricultor, pues, puede suceder que haya campesinos que no se dediquen a la agricultura como medio regular de subsistencia, aunque vivan en el campo. Nuestra ley debiera ser mas explicita y mas proteccionista del total de los bienes derechos e implementos que constituyen o deben constituir la empresa familiar agrícola...

Adjudicaciones:

En nuestro Código se establece una forma de adjudicación y otra definitiva, que se llevarán a cabo - en dos períodos diferentes, según un orden de preferencia preestablecido en el artículo número 58, y que no solo se refiere a la adjudicación de tierras bajo el sistema - de Patrimonio Familiar sino también a la adjudicación - con cualquier otro fundamento. La prelación que establece el artículo número 58, es la siguiente:

"Artículo número 58:

Para la adjudicación de parcelas de terreno a cualquier título serán preferidos en su - orden:

- a) Los ocupantes precarios, arrendatarios, - aparceros, o simplemente los trabajadores que estén cultivando la tierra, con - preferencia los que hubieren sido desalojados de las tierras con objeto de - la adjudicación.
- b) Los hijos mayores de 21 años (veintiún - años), los emancipados, los habilita-

dos de edad o los jefes de familia de
trabajadores o productores rurales del
mismo lugar;

- c) Los trabajadores o productores rurales
mas proximos a sus hijos que residan -
en el lugar;
- d) Los técnicos o peritos agrarios que ha-
yáh completado sus estudios en las -
Universidades o escuelas de agricultura;
- e) Los padres de familia, agricultores o -
criados de acuerdo con el número de -
hijos que vivan bajo un mismo techo y -
quedependan de ellos;
- f) Los agricultores o criadores;
- g) Los peones agrícolas;
- h) Los productores propietarios de exten-
siones muy reducidas o los que sean -
propietarios de cualquier extensión -
con exceso de capacidad familiar de -
trabajo;
- i) Los extranjeros residentes en el país -

o emigrantes que sean agricultores o creadores.

Las reglas que establece el Artículo 58 del Código agrario y al cual se remite el artículo 198, son de fácil aplicación y no es necesario hacer un exament de ellas. Por otra parte, las adjudicaciones, como es obvio, se harán preferiblemente sobre las tierras que se encuentren situadas en el mismo lugar en donde reside el adjudicatario.

Requisitos para ser adjudicatario:

Como requisito para ser adjudicatario de tierras para constituir sobre ella un Patrimonio Familiar el artículo número 194 establece dos indidpensables - a saber:

- a.- No gozar de una renta anual mayor de novecientos balboas. (B. 900.00)
- b.- No poseer títulos de tierras en propiedad.

Cancelación:

Aparte de la extensión del patrimonio fami-

liar por extensión de los elementos esenciales que forman el Patrimonio, destrucción de la casa sino se reconstruye, o pérdida de los derechos sobre la totalidad del patrimonio familiar, el Código establece en sus artículos 196 y 214, la extinción del patrimonio por incumplimiento de las obligaciones pertinentes al titular del patrimonio. Estas obligaciones son las siguientes:

"Artículo 196: El adjudicatario de tierras en Patrimonio Familiar estará obligado, desde la fecha de su adjudicación, provisional a lo siguiente:

- a) Realizar personalmente y por cuenta propia la explotación de la parcela;
- b) Introducir las mejoras indispensables para una explotación racional del predio, tales como árboles frutales, y de sombra, cultivos transitorios y otros - cuya especie y cantidad establecerá el organismo técnico oficial competente;
- c) Cuidar las referencias o puntos de demarcación de las parcelas, cumpliendo con las obligaciones que se fijen en -

cada caso;

- d) Mantener la parcela cumpliendo su función social al tenor de lo dispuesto - en el artículo 30, y
- e) No transferir la adjudicación sin autorización expresa y previa de la Comisión de Reforma Agraria.

También es causa de cancelación del adjudicación, el abandono de la parcela, que implicará la caducidad del derecho con pérdida de las mejoras, salvo causa justificada a juicio de la Comisión de Reforma Agraria.

El párrafo del artículo 202, dice así textualmente: "El abandono de la parcela implicará la caducidad de la adquisición con pérdida de las mejoras, salvo causa justificada a juicio de la Comisión de Reforma Agraria".

Es preciso anotar que el Código agrario de Panamá, como en muchos otros aspectos, mantiene lagunas en cuanto al tiempo que durará la adjudicación provisional, por tanto, cuando se puede llegar a lograr - la adjudicación definitiva. Solamente en el caso del -

incumplimiento de la función social de la propiedad establece una regla, que es la siguiente contenida en el artículo 214:

Artículo 214: El beneficiario de las parcelas constituidas en patrimonio familiar debe mantener la propiedad cumpliendo su función social. Si transcurridos los primeros cinco (5) años no se ha cumplido este requisito, la parcela revertirá a la Comisión de Reforma Agraria y dejará de existir el Patrimonio Familiar respectivo".

Se podría, sin embargo, por analogía y extensión del principio contenido en esta regla, deducir lo que la extensión provisional se haría por un periodo de cinco años, dentro de los cuales el titular del Patrimonio tendría que cumplir con sus obligaciones a juicio de la Comisión de Reforma Agraria, después del cual se haría la adjudicación definitiva una vez verificado el cumplimiento de las obligaciones por el adjudicatario. Es lo que parece más del espíritu de la Ley al establecer una adjudicación provisional y otra definitiva...

CONCLUSIONES

Nos queda solamente exponer en breves consideraciones finales los resultados de nuestro estudio - sobre "La Propiedad de la tierra y su función social - en el Derecho agrario panameño". Si bien a lo largo - de nuestra investigación hemos aportado juicios acerca de la respectiva materia estudiada, nos parece necesario anotar en un solo haz de los diferentes resultados conclusivos. Siguiendo el orden de los capítulos - y temas contenidos en los mismos, estos resultados son los siguientes;

1.- Es evidente que tanto las Constituciones que se redactaron antes de la independencia de América en el período de agitación separatista, como las que - efectivamente fueron promulgadas consumada la separación, contenían principios en los cuales se proclamaba a la propiedad privada como un derecho sagrado e inviolable, tal como la filosofía y la doctrina de la época lo había concebido, influida por los pensamientos de - la Revolución francesa. En estos principios y postulados se encuentra ya una hända preocupación por la protección y fomento de la agricultura. Se enuncia también el principio de la expropiación por motivos de - utilidad pública y la respectiva y previa indemniza-

ción.

La Constitución Federal del Itmo, establece, sin embargo, que en caso de guerra la indemnización puede no ser previa. La urgencia de la causa cambia totalmente el criterio en relación con la indemnización. La integridad y defensa del país es superior a todo derecho individual. Esta Constitución elimina, por primera vez en el Itmo, la pena de confiscación.

2.- En el orden legal es de importancia la Ley de 11 de octubre de 1821, que se refería a los resguardos de tierras que poseían los indios en comunidad o en porciones distribuidas en familias. Se deduce de esta ley que había tres formas de tenencia de la tierra vinculadas a los indígenas: Los resguardos que poseían los indios en comunidad, es decir, que cultivaban todos los indios ^{un} determinado territorio, las porciones que se habían distribuido a las diferentes familias como familias; y las parcelas de propiedad individual. Sobre esta última forma de tenencia de la tierra no había exención del pago del impuesto civil. La unidad familiar y su economía, constituía primordial preocupación del legislador colombiano, al tener en cuenta la organización familiar como elemento productor.

Como esta ley se trata de igualar al indio a

los demás miembros de la sociedad.

3.- La Ley de 13 de octubre de 1821, propugnaba la redistribución de la propiedad y establecía un nuevo sistema para disponer de las tierras que por diferentes causas reintegraban al patrimonio de la Nación: La venta. Determinó como mandato imperativo el registro de tierras y la pérdida del dominio sobre ellas, para quienes la hubiesen adquirido por merced o composición, creando una diferencia jurídica respecto de las formas de adquisición de tierras, dando privilegio a las adquiridas por compras sucesivas u otros títulos.

4.- La Ley de 28 de marzo de 1848, para el fomento de la agricultura otorga tierras nacionales a título gratuito y en plena propiedad. La superficie que se da sigue en esta época, el criterio de la extensión mínima, vital, familiar. Es la superficie que se considera suficiente para el mantenimiento de la familia, y se prefieren para la adjudicación los terrenos que están a orillas de las carreteras, lo que incluye el criterio de que los productos deben tener un fácil acceso al mercado. Con el propósito de evitar el absentismo, se estipula la condición de que el adjudicatario debe habitar en el lugar y cultivar el terreno dado en propiedad. Para Panamá significa un ensayo de -

Colonia agrícola; el primer intento en este sentido.

5.- El período francamente republicano e independiente, se inició con nuestra separación de Colombia en 1903. La Constitución de 1904 establece que los motivos de utilidad pública necesarios para dar paso a la enajenación forzosa, deben ser definidos por el legislador. En interés público es superior al privado.

La Constitución de 1941, proclama el principio de la función social de la propiedad, al decir que la propiedad implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar. Se evoluciona ya en las nuevas teorías sociales de la propiedad.

La Constitución de 1946, que aún no rige, no desconoce que la propiedad es fundamental para el mantenimiento de nuestro sistema de gobierno democrático de signo capitalista, pero al reconocerlo, no elvída - qué la función de la propiedad implica seguridad en el desarrollo económico el mantenimiento de la paz social. De allí el que enuncie que "el interés privado, en caso de conflicto, deberá ceder al interés público o social" La Constitución de 1946 es un significativo avance de - los indígenas a quienes trata de incorporar a la vida económica y social nacional.

6.- En líneas generales la Reforma agraria en América Latina tiene la orientación siguiente:

Reconoce la propiedad privada como base de la organización económica, aunque sometida a un riguroso concepto de la función social. No protege las empresas públicas agrarias, la tierra no se nacionaliza.

La nueva idea de la propiedad reclama en Patrimonios familiares ~~su~~ distribución para satisfacer el derecho de propiedad y la tierra ha de ser cultivada eficiente, *directa* y correctamente, quedando prohibidos y desvalorizados los contratos agrarios patrimoniales como el arrendamineto.

Se tiende a proteger la explotación colectiva especialmente en el caso de las comunidades indígenas, pero en términos generales no podemos calificar a estas reformas de colectivistas.

La expropiación de la tierra se realiza con criterios moderados, pagando una media entre el valor venal y el fiscal, si bien la Reforma agraria chilena sea más radical en este sentido: sigue el sistema italiano de expropiación y pago por los valores fiscales.

Se fomenta por todos los medios el cooperativismo y el asociativismo en general. Se utilizan las

técnicas del desarrollo comunitario de modo que participen los interesados en la tarea de transformación. Por ser integral la Reforma agraria atiende a todos los aspectos: capacitación general, créditos supervisados, comercialización, enseñanza técnica sobre cultivos, construcción de caminos de penetración, garantía de precios a los productos y dirección eficiente de acuerdo con la política agraria General del Estado.

7.- El Código agrario de Panamá se promulgó en septiembre de 1962. Fueron causas de su promulgación las condiciones infrahumanas en que vive el hombre del campo panameño; el bajísimo ingreso "per capita" anual de la mayoría de la población rural; la miserable condición de la vivienda campesina; la deficiente alimentación; la ignorancia y alto índice de enfermedades que azotan al campesino, además de la reconocida y deficitaria producción agrícola.

El Código pretende resolver tres problemas fundamentales: la incorporación del hombre del campo a la economía nacional, asegurando una distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra, organizando su explotación en forma racional, para elevar su nivel económico social que le permita una vida decorosa. El Código persigue también el desarrollo de la actividad agrícola, la pecuaria y las operaciones

industriales que conduzcan a la transformación de los productos que se derivan de estas actividades. Como - tercer objetivo, el Código procura mantener la garantía de los derechos de propiedad privada de la tierra, siempre que esta cumpla con su constitucional función social.

El Código al proteger al hombre, entiende - por este no solo al campesino arraigado, sino a todo el pueblo que es a fin de cuentas el receptor beneficiario de la reforma, ya que sin la participación dinámica del pueblo como protagonista del cambio y del desarrollo, ninguna reforma puede tener vida autentica, por muy genial que sea su concepción en la mente de - los expertos y gobernantes, o por muy perfecto que sea el recuento estadístico y el análisis científico de las necesidades y miserias.

Económicamente la reforma persigue aumentar la producción agrícola mediante la redistribución de - la propiedad, conjuntamente con otras medidas, con vista a elevar el bienestar de la población nacional.

8.- Nuestra Constitución garantiza la propiedad privada, pero sujeta al cumplimiento de su función social. Sin embargo, la limitación que significa para el derecho de propiedad privada la función social, en nuestro código no es tan estrecha como en otros Códigos

Hispanoamericanos. El mismo concepto de la función social significa mas bien una limitación de forma que de fondo y mantiene en esencia la propiedad privada - clásica, pues, la función social, principal limitación, puede ser cumplida facilmente, como se ve en nuestro - análisis del principio. La garantía de la propiedad - privada mantiene a esta practicamente en sus antiguas formas.

9.- El Código agrario desarrolla el principio constitucional de la función social de la propiedad - privada. Y significa un avance el vincular al propietario directamente al cumplimiento de la función social. No habla ya del cumplimiento de la función social de la propiedad, sino también del propietario.

El Código al obligar al cumplimiento de la - función social de la propiedad indica qué se debe desarrollar el cultivo, incrementar la producción, pero - no incluye ningún precepto que se refiera a la protección de la tierra en sus elementos fértiles naturales, ni al cultivo directo^f y personal⁽¹⁾. Esta es una de las - lagunas de nuestro Código.

Al determinar cuando se cumple la función social no indica si los requisitos que enuncia deben cumplirse conjuntamente, como lo indican otros Códigos. Pa

¿En España?

*Reforma
necesaria*

lla al establecer que se cumple con la función social si la tierra es cultivada en un determinado porcentaje, simple operación matemática, sin decir si este cultivo debe ser eficiente y económico, teniendo en cuenta las necesidades del país y las características de la tierra. Por esto, pues, es difícil que lleguen a cumplirse los postulados del Código, que se lleve a cabo una reforma de la estructura económica y social del país, que se establezca una nueva concepción de los límites de la propiedad y de los derechos y obligaciones que son inherentes a este concepto. Al ~~partir~~^{querer} nuestro legislador procuró, como se ve en nuestro análisis sobre el tema, elevar a la categoría de ley un concepto de función social fácilmente realizable, asegurando el derecho de propiedad casi sin limitaciones estrechas, y francamente benefactoras de la totalidad de la Nación.

El Artículo 30 del Código, al fijar la forma en que se cumple la función social, abunda en mandamientos de simple cultivo. No se refiere ni siquiera a la explotación económica del suelo. Le basta con que se cultive la tierra en una determinada proporción, Pero si el cultivo se lleva a cabo logrando una producción antieconómica, no se considera que ha ~~habido~~^{habido} incumplimiento de la obligación social del propietario, requi-

sitos de otros códigos, y, que por último, ni siquiera tiene en cuenta si se trata o no de renovar los recursos naturales. Basta, pues, en el código panameño un mínimo de cultivo en la proporción determinada en la Ley.

10.- El Código panameño se refiere específicamente a la "abolición del acaparamiento de tierra" y este concepto está ligado a la redistribución equitativa de la propiedad. Según el Censo de 1961, en Panamá se empadronaron 95.505 explotaciones agrícolas de media hectáreas y más, que habían alrededor del 24 por ciento del territorio bajo jurisdicción de la República. La distribución efectiva de esta superficie territorial, según el tamaño de las fincas, es uno de los indicadores de empleo más frecuentes para evaluar la situación del agro, la distribución del ingreso y el acceso a los factores productivos por parte de los agricultores. De los estudios hechos se saca la conclusión de que existe una alta concentración latifundista en un reducido número de explotaciones, simultáneamente con un excesivo fraccionamiento de la tierra en una enorme cantidad de fincas pequeñas de bajo rendimiento económico.

11.- El aporvechamiento de la tierra es importante. Se ha sacado en claro que la superficie cubierta de pasto, explotada en la forma de hacienda ga-

nadera - cultivo extensivo, poco capital invertido por superficie de terreno- representa aproximadamente un 46 por ciento del área en fincas. El área dedicada a cultivos temporales y permanentes que no sea pasto, solo alcanza un 18 por ciento de la superficie de explotaciones, o sea unas 330 mil hectareas. Las tierras sin uso ocupan un 36 por ciento del área mencionada. Esto quiere decir que solo se cultiva o se mantiene produciendo el 10 por ciento del área apropiada.

La composición porcentual del aprovechamiento del suelo varía según el tamaño y el régimen de tenencia de las explotaciones. La tierra dedicada a cultivo representa en las fincas menores de 5 hectareas un 75 por ciento. Y a medida que aumenta el tamaño de las fincas es menor el porcentaje de tierra cultivada, hasta llegar al resultado final de que en las fincas de - 2.500 hectareas 'más, la tierra cultivada alcanza solo un 10 por ciento del total y esto por la importancia que dentro del grupo tienen algunas plantaciones - permanentes como plátanos , café, coco, etc...En general, puede decirse que el aprovechamiento de la tierra según el régimen de tenencia, en la superficie localizada, es apenas de un 7 por ciento en cultivos. El 58 por ciento de la tierra propia se dedica a pastos y el 35 por ciento son tierras ociosas. Es importante se-

ñalar que las formas de tenencia asociadas a la pequeña propiedad ,como el Patrimonio Familiar, arrendamiento, tierras sin título, tienen las proporciones mayores aprovechadas en cultivos. Por el contrario, la composición del uso de la tierra demuestra que las grandes extensiones de tierra monopolizadas no se aprovechan eficientemente; son parcialmente cultivadas.

12.- Uno de los principios que sirven de cimientos básicos de nuestro código para una Reforma agraria es el de la redistribución de la propiedad, que es logra, entre otros medios, a través de la expropiación. Por medio de la afectación, tan pronto como una finca queda comprendida dentro de las circunstancias o en las situaciones previstas en el código agrario, es posible proceder a la expropiación. Así nuestro código establece una serie de situaciones en las cuales la expropiación puede realizarse, fijando mas que nada su procedencia en si la tierra cumple o no su función social. Son expropiables, entonces: a) las tierras insuficientemente explotadas. b) las tierras incultas... c) Las tierras ociosas. La expropación puede hacerse por interés social o por utilidad pública. En el caso de interés social su fundamento causal es el de hacer producir un bien determinado en beneficio de la sociedad, desplazando de manos productivas a otras terceras, a

través del Estado. Esto implica una consideración jurídica a cerca del destino posterior del bien objeto de la expropiación; ha de "predicarse el destino posterior a que tras la privación expropiatoria a de afectarse el bien que se expropia". La expropiación está pues, en función de una transformación material y jurídica, ya que no sólo se va a transformar la tierra materialmente mediante el cultivo productivo, sino que se va a producir un cambio en la persona del propietario.

En casos de utilidad pública, el código parece aclarar el concepto al establecer una nomenclatura que deslinda el interés social y la utilidad pública. El Artículo 35 se refiere en los incisos a) y b) al incumplimiento de la función social para proceder a la expropiación, y en el inciso c) a la declaración de utilidad pública de un bien que puede servir para la realización de un proyecto de la Comisión de Reforma Agraria, siempre que las tierras necesarias para el mismo sean de propiedad privada. En esta caso las tierras expropiadas no pasan de un propietario a otro tercero, sino que el bien pasa al poder del Estado para ordenarlo a la satisfacción de necesidades públicas, el bien pasa al "dominio público".

13.- El Patrimonio Familiar tiene su funda-

mento también en el principio de la función social de la propiedad y en el bienestar de la familia, promoviendo su ascenso económico y social, manteniendo la unidad y su adhesión a principios de solidaridad social. En este sentido el Código protege específicamente a las familias de campesinos y agricultores pobres.

Y si bien nuestro código no establecerá quién es el titular del Patrimonio, se puede deducir de sus artículos que no puede ser otro que el jefe de Familia, comprendiendo en este caso a la mujer, cuando no exista un hombre como jefe de familia. El Jefe de Familia no solo es el titular del Patrimonio, sino también el obligado a las prestaciones necesarias legales. El Jefe de Familia es, además, la persona en quien residen los derechos frente a la Comisión de Reforma Agraria para la adquisición de Créditos agrícolas y otros elementos necesarios para el mantenimiento y funcionamiento del Patrimonio Familiar. Los Artículos 176 y 196 del Código abundan en estos conceptos.

La inealienabilidad y la inembargabilidad del Patrimonio Familiar tienen en Panamá rango constitucional, cuando se trata de algunos bienes que componen esencialmente el Patrimonio. Es una inalienabilidad e inembargabilidad constitucional y legal estricta, que no admite discusión, además de que el caso del Patri-

monio Familiar, se refiere a dos elementos esenciales, e inseparables. Forman el Patrimonio Familiar: a) Una - extensión de terreno para las actividades agrícolas y pecuarias no mayor de diez (10) hectareas... y b) La casa- habitación donde quiera que esté construida. Estos dos elementos no pueden ser embargados ni enajenados.

14.- Las adjudicaciones de tierras hechas - por la Comisión de Reforma Agraria deben hacerse en dos etapas: una provisional y otra definitiva, siguiendo un orden de prioridad en relación con el adjudicatario según esté cultivando la tierra solicitada en adjudicación.

Para ser adjudicatario de una parcela para constituir en Patrimonio Familiar se establece el requisito de no gozar de una renta anual mayor de novecientos balboas (900) ni poseer título de propiedad sobre tierra.

La adjudicación se puede cancelar principalmente por incumplimiento de la función social; por incumplimiento de los deberes del adjudicatario determinados en los artículos 196 y 202. Este último declara que el abandono de la parcela implicará caducidad de la adjudicación con pérdidas de las mejoras, salvo causa justificada ante la Comisión de Reforma Agraria.

Nuestro código no establece cuando procede la adjudicación definitiva. El Código mantiene una laguna respecto al tiempo que se mantendrá la adjudicación provisional y , por tanto no dice nada cuándo se hará la adjudicación definitiva. Sin embargo, se puede deducir que será de cinco (5) años, al tener del artículo 214 que se refiere a las parcelas constitutivas del Patrimonio Familiar. "El beneficiario -dice el Código- de las parcelas constituidas en Patrimonio Familiar debe mantener la propiedad cumpliendo su función social. Si transcurridos los primeros cinco (5) años - no se ha cumplido este requisito, la parcela revertirá la Comisión de Reforma Agraria y dejará de existir el Patrimonio Familiar respectivo.

Por analogía y extensión de este principio se puede deducir que la adjudicación provisional se - hará por período de cinco (5) años, período dentro - del cual el adjudicatario tendrá que cumplir con sus - obligaciones legales frente a la Comisión de Reforma Agraria, devinientes de su titularidad del Patrimonio Familiar. Es lo que mas parece del espíritu de la Ley...

15.- La extinción del Patrimonio tiene efecto por extinción de los elementos esenciales que forman el patrimonio, destrucción de la casa o pérdida de

los derechos sobre la tierra, o pérdida de los derechos sobre la titularidad del Patrimonio Familiar. También es causa de cancelación del patrimonio el abandono de la parcela sin causa que lo justifique ante la Comisión de Reforma Agraria.

¿ Cabe hacer de una
Reforma Agraria
América Latina ?

La función social
de la prop. y el papel
de las empresas de cambios

El control directo y
personal, sin represen-
tación agraria.

BIBLIOGRAFIA

(Ohrs konsultadas).

- AGUILERA CAMACHO, Alberto: Derecho Agrario colombiano
Editorial Tercer Mundo, Bogotá. Mayo de 1962
- AMUY, Eduardo: Consideraciones sociológicas sobre la -
Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica.
Mexico. 1965.
- AYAU GOMEZ, E.: Reforma Agraria y Desarrollo Económico
Revista agro- social número 52. Madrid.
- BALLARIN MARCIAL, Alberto: Derecho Agrario. Editorial
Revista de Derecho privado. Madrid. 1965.
- Principios Generales de la Reforma Agraria -
Integral. Revista de Estudios Agro- sociales,
número 52, Madrid, 1965.
- BSRRACLOUCH; Solón: ¿Que es la Reforma Agraria?. Fondo
de Cultura Económica. Reforma Agraria en Ame-
rica Latina. Mexico. 1965.
- BECERRA, Longino: El Problema agrario en Honduras. Es-
tudios del Centro de Documentación. Juan F. -
Noyola. Casa de las Americas, Habana, Cuba, -
1964.

- BESAVE, Agustín: Concepto Jurídico de la Expropiación por causa de utilidad pública. Tesis profesional. Monterrey. Nuevo Laredo. 1946.
- CARROLL, Thomas: La Reforma agraria. Una fuerza explosiva en America Latina. Fondo de Cultura Económica: Reforma Agraria en América Latina - Mexico. 1965.
- CASTAN TOBEÑAS, José: La Propiedad y sus problemas actuales. Instituto Editorial Reus. Madrid. 1963. 2ª edición revisada.
- Familia y Propiedad, Instituto Editorial Reus Madrid, 1956.
- La Socialización del Derecho y su actual panorámica. Real Academia de Legislación de Jurisprudencia. Madrid, 1965.
- CERRILLO F, Y MENDIETA L.: Derecho Agrario. Editorial - Bosch. Barcelona. 1952.
- COCCA, Oscar: La Propiedad de la tierra a la luz del Derecho Constitucional argentino. Imprenta Universidad de Córdoba. Argentina. 1952.
- COHEN, R. L. ¡Economía Agrícola. Fondo de Cultura Económica. Cuarta Edición. Mexico. 1960.

CHAVES P.: de Velazquez, Martha. : El Derecho Agrario en Mexico. Editorial Porrúa. S. L. Mexico D.F., 1964.

CONCHOI, Jacques: Razones económicas, sociales y políticas de la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica: Reforma Agraria en América - Latina. Mexico. 1965.

DE CAMPS Y ARBOIX.: La Propiedad de la tierra y su función social. Editorial Bosch, Barcelona, 1953

DELGADO, Oscar.: Reformas Agrarias en América Latina. Fondo de Cultura Económica. Mexico. 1965.

DIAZ-BALART, Rafael L.: Derecho Agrario y Político Agraria. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, - 1965.

FLORES, Edmundo: Trata-do de Economía agrícola. Fondo - de Cultura Económica. México- Buenos Aires. 1961.

GALJART, Benno.: Estructuras de Poder y Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica. Reforma Agraria en América Latina. México, 1965.

GARCIA ENTERRIA, Eduardo.: Los Principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa. Instituto de Es

tudios Jurídicos. Madrid. 1956.

GARCIA OTEIZA, Luis.: Experiencias sobre la Reforma Agraria en Iberoamerica. Revista Agro- social. número 52. Madrid. 1965.

GOYTIA, Victor Florencia.: Las Constituciones de Panamá. Ediciones Instituto de Cultura Hispánica Madrid. 1954.

LAMO DE ESPINOZA, Emilio.: La Expropiación forzada de fincas rústicas por causa de interés social, a través de la Jurisprudencia, Revista Agro- social. número 10. Madrid. 1955.

LIZCANO, Manuel.: La Estructura social de Iberoamérica. Revista Agro- social. número 52. Madrid. 1965.

LONGOÑO, Carlos Mario.: Libertad y Propiedad. Editorial Rialp S.A. Madrid. 1965.

LOPEZ MEDEL, Jesús/: Estructuras Agrarias. Editorial - Bolaños y Aguilar s.l. Madrid. 1964.

LUNA SERRANO, Agustín.: El Patrimonio Familiar. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas. Madrid. 1962.

MORAL LOPEZ, Pedro.: Problemas Legales y Jurídicos de

la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica. Mexico. 1965.

MOSCOTE, José Dolores.: Orientaciones hacia la Reforma Constitucional. Imprenta Nacional. Panamá. 1940.

OTS, José María.: España en América. Ediciones Universidad Nacional de Colombia. 2ª Edición 1962.

DENAMETERIO, Modesto.: La propiedad y su función social. Ediciones Mater et Magistra, Madrid. 1961.

SCHILEKE, Reiner.: Tratado de Política Agraria. Fondo de Cultura Económica. Mexico. Edición en español. 1962.

PAZ SUERIO, José M.: El Derecho de acceso a la propiedad en la Legislación de Arrendamientos rústicos. Librería Bosch, Barcelona. 1963.

PERPIÑA, Román.: La Economía exterior de Iberoamérica. Revista Agro- social. número 52. Madrid. 1965

RUIZ JIMENEZ, Joaquin.: La Propiedad, sus problemas y su función social. Vol. I. Ediciones Anaya S.A. Samanca. 1961.

VECKEMAN S.J.: La Alianza para el progreso y -

el Desarrollo social. Fondo de Cultura Econó
mica. La Reforma Agraria en América Latina.
México. 1965.

VELIZ, Claudio.: Obstáculos sociales y políticos para
las reformas. Fondo de Cultura Económica.
Reforma Agraria en América Latina. Mexico.
1965.

VISOCCHI, Visenzo.: La Empresa Agrícola de dimensiones
familiares. Consejo Superior de INvestiga-
ciones Cínetíficas. Madrid. 1965.